

**UNIVERSIDAD DE GRANADA**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**Programa oficial de Doctorado en Ciencias Jurídicas B19.56.1**

**Departamento de Derecho Administrativo**



**TESIS DOCTORAL**

**ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES Y  
RACIONALIZACIÓN DE LA PLANTA LOCAL:  
RECONSIDERACIONES EN UN NUEVO CONTEXTO  
SOCIAL Y NORMATIVO**

**Doctorando: Luis José Ramírez Sánchez**

**Directora: María Asunción Torres López**

**Granada, septiembre de 2017**

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Luis José Ramírez Sánchez  
ISBN: 978-84-9163-722-6  
URI: <http://hdl.handle.net/10481/48944>

A mi familia, por su amor y apoyo incondicional.



# ÍNDICE



## INDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>3</b>
<b>ABREVIATURAS</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I. MUNICIPIO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	<b>21</b>
<b>1. El municipio y sus elementos constitutivos</b>	<b>23</b>
1.1. El territorio	25
1.2. La población	27
1.3. La organización	29
<b>2. Evolución histórica de la institución municipal y del régimen jurídico de sus alteraciones territoriales</b>	<b>31</b>
2.1. Del municipio romano al Antiguo Régimen	31
2.2. El municipio en el constitucionalismo	36
2.3. El municipio contemporáneo	45
<b>CAPÍTULO II. REGULACIÓN BÁSICA SOBRE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES</b>	<b>57</b>
<b>1. El régimen local en la Constitución de 1978</b>	<b>59</b>
<b>2. La garantía institucional de la autonomía local</b>	<b>69</b>
2.1. La autonomía local en relación con la alteración de términos municipales	77
<b>3. La alteración de términos municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local</b>	<b>81</b>
<b>4. El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local</b>	<b>89</b>
<b>5. Alteración territorial en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial</b>	<b>93</b>
<b>CAPÍTULO III. SUPUESTOS DE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO</b>	<b>99</b>
<b>1. Incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes</b>	<b>103</b>
<b>2. Fusión de dos o más municipios limítrofes</b>	<b>104</b>
<b>3. Segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir uno independiente</b>	<b>113</b>
<b>4. Segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe</b>	<b>116</b>

<b>5. Requisitos de la alteración de términos municipales</b>	<b>119</b>
5.1. El núcleo de población territorialmente diferenciado	119
5.2. Municipio financieramente sostenible	124
5.3. Recursos suficientes para el cumplimiento de competencias sin disminución de calidad en la prestación de servicios que venían siendo prestados	130
5.4. Necesidad o conveniencia económica o administrativa, o mejora de la capacidad de gestión	137
5.5. Motivos permanentes de interés público	139
5.6. Confusión de núcleos urbanos	141
5.7. Carecer separadamente de recursos para atender los servicios mínimos	141

<b>6. El procedimiento</b>	<b>143</b>
6.1. El inicio del procedimiento	143
6.2. La tramitación del expediente	152
6.3. La resolución	169
6.4. Los efectos	176

## **CAPÍTULO IV. LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN TERRITORIAL LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS** **195**

<b>1. Estatutos de Autonomía y régimen territorial local</b>	<b>197</b>
1.1. Competencias autonómicas sobre régimen local	197
1.2. La pretendida interiorización del régimen local	198

<b>2. La regulación de la alteración territorial local en las Comunidades Autónomas</b>	<b>204</b>
2.1. Andalucía	205
2.2. Aragón	209
2.3. Asturias	211
2.4. Canarias	214
2.5. Castilla-La Mancha	217
2.6. Castilla y León	220
2.7. Cataluña	223
2.8. Galicia	229
2.9. Islas Baleares	233
2.10. La Rioja	236
2.11. Madrid	239
2.12. Murcia	242
2.13. Navarra	244
2.14. País Vasco	246
2.14.1. Álava	248
2.14.2. Vizcaya	250
2.14.3. Guipúzcoa	252
2.15. Valencia	255

<b>3. Consideraciones derivadas del estudio comparado de las leyes autonómicas</b>	<b>258</b>
--	------------

<b>4. El inexistente impulso autonómico a la reforma de la planta local</b>	<b>265</b>
---	------------

## **CAPÍTULO V. LA PLANTA LOCAL Y LAS REFORMAS DE LA LRSAL** **273**

<b>1. La planta local municipal</b>	<b>275</b>
1.1. La eterna problemática del inframunicipalismo y la atomización local	275
1.2. El debate sobre su reforma	285



1.3. Crisis económica y reforma local	303
1.3.1. La crisis económica como detonante del afán reformista	303
1.3.2. El cuestionable peso del endeudamiento local en el conjunto de la deuda pública	308
<b>2. La LRSAL, un fallido intento reformista</b>	<b>312</b>
2.1. Contextualización y orígenes	312
2.2. Medidas tendentes a evitar la proliferación de nuevos municipios	319
2.2.1. Núcleo de población de, al menos, 5.000 habitantes	320
2.2.2. Municipios que resulten financieramente sostenibles	324
2.3. Fomento de la fusión como opción para reducir municipios	326
2.3.1. Medidas incentivadoras de las fusiones	332
2.3.2. Consecuencias derivadas de la fusión	336
2.4. ¿Constituye el artículo 116.bis una modalidad de fusión forzosa?	340
2.5. Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL	342
2.6. Una oportunidad perdida	348
<b>CAPITULO VI. ORDENACIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EUROPA</b>	<b>355</b>
<b>1. Dos concepciones antagónicas de la planta local</b>	<b>357</b>
1.1. Modelo territorial nórdico	358
1.1.1. Alemania	361
1.1.2. Suecia	362
1.1.3. Dinamarca	363
1.1.4. Reino Unido	364
1.1.5. Bélgica	365
1.1.6. Otros países nórdicos	365
1.2. Modelo territorial mediterráneo	366
1.2.1. Francia	368
1.2.2. Italia	371
<b>2. Portugal y Grecia como hechos diferenciales</b>	<b>374</b>
2.1. Portugal	375
2.2. Grecia	377
<b>3. Estudio comparado del número de municipios en la Unión Europea</b>	<b>378</b>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>381</b>
<b>CAPITULO VII. PROPUESTAS ANTE LA FALTA DE UNA VERDADERA REFORMA DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL</b>	<b>387</b>
<b>1. Propuestas para racionalizar la planta local</b>	<b>389</b>
1.1. La necesidad de una decidida voluntad política	393
1.2. Medidas que implican la supresión de municipios. Las fusiones	401
1.2.1. Ventajas de las fusiones	406
1.2.2. Inconvenientes de las fusiones	411
1.2.3. Ineficacia de las fusiones voluntarias de municipios	413
1.3. Fórmulas alternativas a la supresión de municipios: la cooperación intermunicipal	414
1.3.1. Ventajas de las fórmulas de cooperación intermunicipal	416
1.3.2. Inconvenientes de las fórmulas de cooperación intermunicipal	416
1.3.3. Las Mancomunidades de municipios	418
1.3.4. Los Consorcios	423

1.3.5. Las Comarcas	429
1.3.6. Un balance de las técnicas de asociacionismo intermunicipal	433
1.4. Las Diputaciones como parte de la solución y no del problema	440
1.5. Otras medidas planteadas para combatir el inframunicipalismo	453
1.5.1. La fusión selectiva	453
1.5.2. Las agrupaciones forzosas de municipios	456
1.5.3. Diferenciación de regímenes jurídicos y adaptación del ámbito competencial al tamaño de los municipios	458
1.5.4. Fusión no traumática de Ayuntamientos	462
1.5.5. Las áreas básicas administrativas	463
1.5.6. Fusiones que implican la desaparición del núcleo de población	465
<b>2. Argumentos contrarios a las medidas de racionalización</b>	<b>467</b>
2.1. El factor identitario	469
2.2. La participación democrática	475
2.3. La falta de estudios económicos que demuestren el ahorro	480
<b>3. El reparto competencial en las alteraciones territoriales</b>	<b>486</b>
3.1. Competencias básicas del Estado	486
3.2. Competencias de las Comunidades Autónomas	487
3.3. ¿Es competente el Estado para impulsar una reforma de la planta local?	488
<b>4. La autonomía local como posible límite a la supresión de municipios</b>	<b>495</b>
<b>5. Otros factores coadyuvantes de una alternativa basada en la fusión</b>	<b>500</b>
5.1. Infraestructuras y comunicaciones	502
5.2. La administración electrónica	508
5.2.1. Las TIC y las Administraciones Públicas	508
5.2.2. Marco regulatorio de la administración electrónica	511
5.2.3. La e-administración en el sector público	515
5.2.4. La administración local electrónica	518
5.2.5. E-administración y reestructuración de la planta local por fusión	529
5.3. Suficiencia de medios y recursos tecnológicos para reordenar al mapa municipal	533
<b>6. La fusión de municipios: opción más idónea para la efectiva racionalización de la planta local</b>	<b>539</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>553</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>583</b>





## **AGRADECIMIENTOS**



## **AGRADECIMIENTOS**

A mi directora de Tesis, Dra. Dña. María Asunción Torres López, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada y jurista de reconocido prestigio, por su constante apoyo para la realización y finalización de esta tesis doctoral, y cuyas sabias orientaciones han sido fundamentales para su elaboración.

Al personal de la Biblioteca de la Universidad de Granada, especialmente al de la Biblioteca de la Facultad de Derecho, por su amable atención y colaboración a la hora de facilitarme la consulta de toda la bibliografía empleada en esta investigación.





## **ABREVIATURAS**



## ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CAPDEA	Centro de Análisis y Documentación Política de la Universidad de Granada.
CE	Constitución Española de 6 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
ELA	Entidad Local Autónoma.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
PIB	Producto Interior Bruto.
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
RPDT	Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación.
TRLEBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
STSJA	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.



# **INTRODUCCIÓN**





## INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, de marcado carácter liberal y uniformista, se produce una extensión y generalización de la figura del Ayuntamiento que lleva a la creación de un buen número de nuevos municipios. Esta circunstancia propició una mayor concienciación en el legislador de la importancia de regular y estructurar ordenadamente el mapa territorial local, sucediéndose desde entonces diferentes y variadas normativas que han regulado la alteración de términos municipales, ocupándose del régimen jurídico de las fusiones, segregaciones y agrupaciones de municipios. La principal deficiencia que se pone de manifiesto desde un primer momento es la existencia de un excesivo número de municipios de reducido tamaño. Para tratar de solventar este desajuste se han ido aprobado, en los últimos dos siglos, diferentes normativas sobre alteración de términos municipales que, salvo las excepciones que supusieron las leyes de 1845 y 1966, han venido fracasando en este empeño.

Con la Constitución de 1978 y la instauración del Estado autonómico tiene lugar un cambio trascendental en este campo consecuencia del nuevo reparto competencial entre el Estado y las autonomías. Progresivamente todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia sobre alteración de términos municipales con carácter exclusivo. Al amparo de este título competencial todas las autonomías, salvo Cantabria y Extremadura, han legislado sobre esta materia en sus respectivas leyes de régimen local. Pero ninguna de esas normativas autonómicas ha contribuido a reducir la saturación del mapa local sino que, muy al contrario, han dado lugar a que aumente aún más el número de municipios.

La última iniciativa legislativa destinada a intentar paliar el inframunicipalismo ha correspondido al Estado que, a través del título competencial que le brinda el artículo 149.1.18º CE, aprobó la LRSAL. Esta norma ha modificado sustancialmente el artículo 13 LRBR, introduciendo criterios más estrictos para la creación de municipios y nuevos incentivos que tratan de fomentar las fusiones. Su incidencia ha sido nula hasta el momento al incrementarse desde entonces el número de municipios y no haberse llevado a cabo ninguna fusión.

El resultado de esta evolución histórica es la existencia de una planta local excesivamente fragmentada y en la que el minifundismo es la nota dominante. De los 8.125 municipios que

existen en España 4.955 (el 61%) tienen menos de 1.000 habitantes, 3.938 (el 48%) son de menos de 500 habitantes y 1.286 (el 16%) tienen menos de 100 habitantes. Esto supone que existen 1.300 Ayuntamientos de más de 5.001 habitantes en los que reside el 87,6% de la población, mientras que en los 6.825 municipios menores de 5.000 habita el 12,4% restante.

Inframunicipalismo que implica la existencia de un excesivo número de municipios exigüos que no cuentan con la población, territorio ni recursos suficientes para el ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios que le son propios. En su mayoría son municipios enclavados en el mundo rural y sometidos a un progresivo proceso de despoblación que dificulta, aún más si cabe, su propia subsistencia. Hasta el punto de que muchos de ellos se encuentran con verdaderos problemas para conformar las propias candidaturas electorales de los partidos políticos o incluso no pueden hacerlo. Esta situación de debilidad también imposibilita su plena autonomía local, constriñe la atribución de nuevas competencias y obstaculiza el desarrollo regional y la ordenación del territorio.

Este preocupante diagnóstico hace precisa la transformación integral de una planta local totalmente desfasada, racionalizándola mediante una simplificación que conduzca a la existencia de menos municipios y de mayor tamaño. De manera que estos nuevos municipios sean capaces de cumplir con sus obligaciones y satisfacer las necesidades de sus vecinos, reforzando así la cohesión social y territorial del nivel local.

La alteración territorial local y la reorganización del mapa municipal suscitaron desde un primer momento el interés de la doctrina, renovado recientemente con motivo del debate generado sobre el particular al albur de la crisis económica y las medidas legislativas adoptadas en esa coyuntura. No obstante, entendemos que esta literatura científica puede ser complementada con una visión de conjunto que, analizando ese tratamiento doctrinal y con la perspectiva que ofrece el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LRSAL, la evolución social y tecnológica y los últimos pronunciamientos jurisprudenciales, pueda ofrecer un tratamiento global y sistemático de la cuestión introduciendo nuevos factores a considerar.

En nuestro trabajo de investigación partimos de un exhaustivo tratamiento del régimen jurídico de la alteración de términos municipales, tanto estatal como autonómico, para entroncar con su incidencia en la configuración de la actual planta local española. Centrado el problema en el inframunicipalismo hemos analizado las deficiencias derivadas del mismo, las alternativas

propuestas para resolverlo con sus respectivas fortalezas y debilidades y los nuevos factores a considerar, para finalizar planteando el modelo que, a nuestro juicio, debería inspirar el proceso de reordenación del mapa municipal. Con este propósito también hemos realizado un estudio comparado de las diferentes reformas territoriales locales llevadas a cabo en el ámbito europeo.

La presente tesis doctoral es fruto de un profundo estudio del derecho positivo, analizando todas las fuentes del derecho (ley, costumbre y principios generales del derecho), textos de derecho histórico, doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas y dictámenes de los Consejos Consultivos. En cuanto a la doctrina se ha partido del estudio de obras generales sobre derecho administrativo y régimen local para profundizar posteriormente en el análisis de monografías específicas sobre el objeto de nuestro trabajo. Se ha tratado la bibliografía fundamental en la materia, citándola debidamente y haciendo referencia a ella en su correspondiente apartado.

La metodología utilizada se ha basado en un intensivo análisis legal, jurisprudencial y doctrinal del régimen jurídico de alteración de términos municipales, tanto estatal como autonómico, de su incidencia en la configuración de la actual planta local y de la problemática generada en torno a su debida articulación. Deteniéndonos también en el tratamiento jurídico de las reformas territoriales europeas y los dos modelos básicos que las han inspirado. Aunque el enfoque parte de un tratamiento conjunto del problema a nivel nacional, sin perjuicio del apartado dedicado al estudio comparado del derecho autonómico, he procurado que los ejemplos y referencias concretos se centren en mayor medida en Andalucía al ser la Comunidad Autónoma en la que se ha desarrollado el trabajo.

La contextualización histórica de las fuentes legislativas sobre alteraciones territoriales ha abarcado el estudio de todos los textos normativos aprobados desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la actual Constitución de 1978.

Por su parte, el tratamiento del régimen jurídico local vigente abarca el análisis de la Constitución Española de 1978, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local,

el Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, así como de las diferentes leyes de régimen local aprobadas por las Comunidades Autónomas.

Las referencias jurisprudenciales consultadas comprenden sentencias del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y Tribunales de Justicia de la Unión Europea. Asimismo han sido objeto de nuestra investigación los dictámenes del Consejo Consultivo, así como informes y recomendaciones del Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y Consejo de Europa.

Una parte importante del trabajo se ha apoyado en datos estadísticos, derivados de la consulta de fuentes oficiales tales como Instituto Nacional de Estadística, Consejo Europeo de Municipios y Regiones, Eurostat, Gobierno de España, Ministerio de Fomento, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Consejerías Autonómicas y Universidades, así como a otros organismos públicos y privados. Igualmente se han consultado artículos y noticias de prensa.

La metodología empleada se ha ajustado a un plan de trabajo estructurado en las siguientes fases y actividades: 1) Introducción al tema y planteamiento del problema (Primer acercamiento al campo objeto de investigación, primer bosquejo del marco conceptual, formulación de la hipótesis y redacción de la primera versión del proyecto de investigación), 2) Fase de investigación (Búsqueda y revisión de material bibliográfico, búsqueda y análisis de legislación, jurisprudencia y datos estadísticos, búsqueda de noticias relacionadas en prensa, internet, redes sociales etc. y registro de los datos obtenidos), 3) Análisis y discusión de resultados (Valoración de los datos obtenidos, contraste y debate de la información y datos recopilados con la directora de la tesis y registro de las conclusiones obtenidas) y 4) Redacción final y depósito de la tesis.

La presente tesis se estructura en siete capítulos.

Comienza con un primer capítulo de carácter más general en el que se trata el concepto de municipio, sus elementos constitutivos y las principales teorías en torno a su origen, estudiando posteriormente la legislación sobre régimen local y alteración de términos municipales que se ha sucedido desde la época romana hasta la actualidad.

El segundo capítulo viene integrado por un análisis sustantivo del régimen jurídico de la alteración de municipios que, desde esta perspectiva, se detiene en el estudio de los principios legales y constitucionales que informan el régimen jurídico local español, la normativa dictada en su desarrollo y la garantía institucional de la autonomía local.

Inciendo en este aspecto, en el capítulo tercero se estudian con detalle los diferentes supuestos de alteración de términos municipales, los requisitos, los procedimientos y los efectos que provocan; se centra en el estudio del régimen jurídico de la alteración de términos municipales a nivel estatal.

Este análisis se completa con un capítulo cuarto en el que se realiza un estudio comparado, a nivel autonómico, del régimen jurídico de alteración territorial local. Comienza con un repaso a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia y su alcance respecto a la normativa básica estatal, para abordar a continuación el análisis de todas las leyes autonómicas de régimen local desde el punto de vista de la alteración territorial municipal. Y finaliza con las conclusiones extraídas del cotejo de dichas leyes y el bagaje resultante de la experiencia de gestión autonómica.

Centrándonos ya en la cuestión de la planta local y las últimas reformas que han tratado de incidir sobre la misma el capítulo quinto, en su primera parte, plantea la problemática generada por el inframunicipalismo y la atomización local, desgrana los aspectos más relevantes del debate generado a cerca de la planta local y reflexiona sobre cómo la crisis económica ha precipitado, con algunos fundamentos cuestionables, la reforma local. Y en su segunda parte se dedica monográficamente a la modificación llevada a cabo por la LRSAL tratando de incidir en la planta local, que comprende la valoración del contexto en el que nace, los objetivos que persigue, las medidas implantadas para conseguirlos, los pronunciamientos jurisprudenciales de que ha sido objeto y el balance que finalmente ofrece.

Una vez expuesta la complejidad de la planta local hemos creído conveniente añadir un capítulo específico, el sexto, sobre la ordenación territorial local en Europa, exponiendo los dos modelos principales en base a los cuales han estructurado sus plantas locales los países europeos. Así, se hace referencia al modelo nórdico, basado en la reorganización mediante fusiones para crear municipios de mayor tamaño, y al modelo mediterráneo, que apuesta por la cooperación intermunicipal como fórmula para paliar las deficiencias derivadas del minifundismo. Y acaba

con la comparación de los datos sobre número de municipios y media de habitantes por municipio de países incardinados en ambos modelos, extrayendo las correspondientes conclusiones.

La Tesis se cierra con el séptimo capítulo, de contenido muy elaborado, en el que se estudia las diferentes propuestas planteadas para la racionalización del mapa municipal con sus fortalezas y debilidades, el encaje de las Diputaciones Provinciales en el modelo territorial local, la compatibilidad con la autonomía local de medidas que implican la supresión de municipios y la posible competencia del Estado para adoptarlas, así como la existencia de otros factores relevantes que refuerzan las propuestas basadas en la fusión, con especial referencia a la importancia de la administración electrónica. Para concluir, como corolario de todo ello, con la propuesta del modelo de agrupación de municipios por fusión como opción más idónea para la reordenación de la planta local.

Ello nos permite elaborar unas oportunas y concretas conclusiones, con mayor o menor acierto, pero sustentadas en el análisis jurídico y crítico de la alteración de términos municipales, el minifundismo de la planta local y el nuevo contexto desde el que ha de ser afrontada esta problemática.

En resumen, la idea que ha inspirado la elaboración de la presente tesis, desde el análisis de la evolución normativa de la alteración de términos municipales y su incidencia en la problemática actual de la planta local, es la de poner de manifiesto las deficiencias del modelo territorial local, planteando la necesidad de su reforma a partir de las reconsideraciones a que obliga un nuevo contexto social, tecnológico y normativo. Así, mientras que los problemas derivados del minifundismo continúan siendo básicamente los mismos que los de hace un siglo, la sociedad y el mundo rural han experimentado una vertiginosa evolución sin parangón en los últimos tiempos. En el siglo de la globalización somos cada vez más ciudadanos y menos vecinos, los kilómetros de red viaria que comunican los municipios se han multiplicado en los últimos decenios y la innovación que ha supuesto la administración electrónica dando paso a la *desterritorialización* ha revolucionado nuestro modo de comunicarnos con la administración. Todos estos factores, unidos a los más recientes cambios legislativos y pronunciamientos jurisprudenciales, hacen que debamos replantearnos la visión desde la que afrontamos el debate sobre la reordenación de nuestro atomizado mapa municipal.

## **CAPÍTULO I**

### **MUNICIPIO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS**





## **CAPÍTULO I. MUNICIPIO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

- 1. El municipio y sus elementos constitutivos**
  - 1.1. El territorio**
  - 1.2. La población**
  - 1.3. La organización**
  
- 2. Evolución histórica de la institución municipal y del régimen jurídico de sus alteraciones territoriales**
  - 2.1. Del municipio romano al Antiguo Régimen**
  - 2.2. El municipio en el constitucionalismo**
  - 2.3. El municipio contemporáneo**



## 1. El municipio y sus elementos constitutivos

Una primera aproximación a la institución del municipio requiere referirse, si quiera brevemente, a las dos posiciones doctrinales que han tratado de dar explicación a los orígenes y fines del municipio: la sociológica o iusnaturalista y la positivista o legalista.

Para la teoría iusnaturalista el municipio nace de forma espontánea, como consecuencia de los vínculos e intereses comunes a satisfacer que se generan entre las personas que forman una comunidad radicada en un concreto espacio. Para Tocqueville, uno de los principales valedores de esta teoría, el municipio es la única asociación que se encuentra implícita en la naturaleza de forma que, donde quiera que haya hombres reunidos, existirá un municipio<sup>1</sup>. Según esta concepción, el municipio como institución jurídica nace en la propia comunidad (familiar, tribal, vecinal ....), formada por una determinada colectividad de personas congregadas en torno a un mismo grupo formado como consecuencia de la natural sociabilidad del ser humano. De manera que la naturaleza del municipio viene dada por la necesidad de organización política que tienen estas colectividades humanas para gestionar y administrar sus intereses comunes. La concepción del municipio como ente natural al propio Estado arranca de las teorías que consideran al territorio como una parte que integra al ente jurídico público territorial que es el municipio<sup>2</sup>.

La teoría positivista, por el contrario, tiene como presupuesto básico que el municipio es una creación del propio Estado, no resultando anterior al mismo. Para los positivistas el Estado es siempre anterior al municipio, y la institución municipal nace como consecuencia de una necesidad de organización territorial del propio Estado que es el que lo crea. Para Kelsen, uno de los más sobresalientes defensores de los postulados positivistas, no es posible que existan municipios sin Estado, y considera que *«si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido Estado»*<sup>3</sup>. De forma que el municipio sólo existe si se crea por una Ley

---

<sup>1</sup> Tocqueville, A., *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 77-78.

<sup>2</sup> Su principal valedor es Jellinek, véase en este sentido Jellinek, G., *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1966.

<sup>3</sup> Kelsen, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. Universitaria, Buenos Aires, 1987, pág. 375.

emanada del ordenamiento jurídico del Estado, y su naturaleza estará determinada por lo que se establezca en esa norma estatal. En definitiva, el positivismo deja a un lado el componente histórico del municipio y lo considera una mera división, territorial, política y administrativa del Estado que se encuentra subordinado al mismo.

Para el Consejo de Estado este debate de la comunidad científica estaría superado en el actual ordenamiento jurídico español, puesto que *«Desde que se aprobó la Constitución de 1978, al menos, no impera en el ordenamiento patrio la noción del municipio como entidad natural, necesariamente conectada con ciertos elementos de carácter inmanente (a los que no es ajeno el territorio). La Constitución, por el contrario, establece una noción más pragmática. Considera al municipio como un ente asociativo, al servicio de los vecinos que en él residen»*<sup>4</sup>.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) define al municipio en su artículo 11.1 como *«la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines»*. Y también lo describe su artículo 1, de manera más amplia, señalando que *«Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades»*.

De forma que en la actualidad, y teniendo presente que para el legislador el municipio es un ente dotado de una estructura, una organización y unas funciones, con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, podemos decir que en nuestro ordenamiento jurídico se parte de una concepción legal del municipio<sup>5</sup>.

Por parte de nuestra doctrina más autorizada también se han ofrecido algunas definiciones del concepto de municipio. Según Morell Ocaña el de municipio es un concepto jurídico indeterminado que, siguiendo el Derecho positivo español, puede definirse como *«aquella Entidad administrativa que proporciona expresión jurídica a una colectividad local asentada sobre un núcleo de población territorial diferenciado, a la que representa y respecto de la que asume la gestión de sus intereses propios»*, y también se ha referido a él como un

---

<sup>4</sup> Dictamen del Consejo de Estado 1839/1996, de 13 de marzo de 1997.

<sup>5</sup> Jiménez Hernandis, J., *El municipio y sus elementos*, en Jiménez Hernandis, J. (Coord.), *Territorio y población*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 21.

«sedimento milenario de la vida colectiva»<sup>6</sup>. Para Escuín Palop “*El municipio se configura como una comunidad de vecinos, regida por sus representantes y cuya esfera de acción se circunscribe a la satisfacción de los asuntos puramente locales*”<sup>7</sup>. Mientras que, partiendo del carácter básico que le confiere la legislación básica de régimen local, Entrena Cuesta lo cataloga como «ente público territorial primario (...) el primer ente público territorial en el que se organizan, para la persecución de todos sus intereses comunes, los ciudadanos»<sup>8</sup>.

Estamos, pues, ante una entidad administrativa que forma parte de la Administración Local, con personalidad jurídica en cuanto posee una serie de potestades públicas para el ejercicio de las funciones que le son propias, territorial al ejercer sus competencias en un ámbito espacial determinado, y primaria en la medida en que se trata en ente público territorial básico en torno al que los ciudadanos se organizan para la consecución de sus intereses comunes. Y como señala el artículo 11.2 LRBRL, los elementos constitutivos del municipio son: el territorio, la población y la organización.

## 1.1. El territorio

En cuanto al territorio, el artículo 12 LRBRL, nos ofrece la siguiente consideración: «*El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias*»<sup>9</sup>. Término que deberá estar formado por territorios continuos, sin perjuicio de los supuestos de discontinuidad legalmente reconocidos en la norma y a los que someramente haremos una breve referencia en un momento posterior de este trabajo.

Sobre el territorio del municipio no ejerce competencias de manera única y exclusiva el Ayuntamiento, ya que hay otros entes que también lo hacen como el Estado y la Comunidad Autónoma. Además, también habrá que tener presentes las posibilidades asociativas y convenios

---

<sup>6</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen local español*, Ed. Civitas, Madrid, 1988, págs. 264 y 271.

<sup>7</sup> Escuín Palop, C., *La alteración de los términos municipales* (Capítulo XXXII, Tomo II de la obra *Tratado de Derecho Municipal*. Dir. Santiago Muñoz Machado), Ed. Iustel, Madrid, 2010, pág. 1853.

<sup>8</sup> Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*, II. Ed. Tecnos, Madrid, 1981, pág. 207.

<sup>9</sup> En relación con el término municipal y su evolución histórica véase Gallego Burín, A., *El término municipal*, Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1945.

de carácter supramunicipal para prestar servicios u otras finalidades que hacen que estas decisiones puedan surtir efectos en el ámbito de otros términos municipales<sup>10</sup>.

Acerca del territorio como elemento constitutivo del municipio el Consejo de Estado ha señalado que: *«La Constitución, por el contrario, establece una noción más pragmática. Considera al municipio como un ente asociativo, al servicio de los vecinos que en él residen. Claro que el territorio es, en esta concepción, un elemento importante: nada menos que el ámbito espacial sobre el que ejerce su jurisdicción. Pero tampoco nada más. Como elemento constitutivo del municipio, sin embargo, ha perdido toda consideración sustantiva. Es sólo un medio para cumplir un fin. Puede (en la mayor parte de los casos así será) que obedezca en su configuración a razones históricas. Más no encontrará en la sola historia el fundamento de su perdurabilidad. La permanencia futura de esa configuración dependerá de que siga siendo una respuesta razonablemente satisfactoria al problema de cómo atender las necesidades de los vecinos que en él residen. En otras palabras, que sirva de base eficaz y suficiente a una Administración territorial. No dependerá, en cambio, de las características orográficas, agrícolas o de otro orden del territorio en cuestión. Una respuesta diferente equivaldría a "cosificar" el territorio, y subvertiría su entraña jurídica: el territorio en Derecho público local se define como espacio, como ámbito para el ejercicio de las competencias locales»*<sup>11</sup>.

De manera que, a diferencia de lo que sucede con los entes institucionales en que el territorio es un simple límite, el municipio no está limitado por el territorio sino que está constituido por él<sup>12</sup>. El territorio, aparte de un límite de la jurisdicción o competencia del municipio, constituye el espacio sobre el que puede ejercer su poder con exclusión de otros municipios, lo que se explica por la existencia de un derecho del municipio sobre su territorio<sup>13</sup>. Además, el territorio es el único elemento físico imprescindible para que pueda existir un

---

<sup>10</sup> Posibilidad que confirma la STC 159/2001, de 5 de julio.

<sup>11</sup> Dictamen del Consejo de Estado 1839/1996, de 13 de marzo de 1997.

<sup>12</sup> Romano S., *Il Comune*, en Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. II. Società Editrice Libreria, 1920, págs. 639-640.

<sup>13</sup> Royo-Villanova, S., *Los términos municipales y sus alteraciones*, IEAL, Madrid, 1947, págs. 15-16.

municipio<sup>14</sup>. O como lo define Benítez de Lugo, el territorio de un municipio es su ámbito de «poder hacer» y del «deber hacer»<sup>15</sup>.

## 1.2. La población

La población está constituida por los vecinos que residen en el municipio. El artículo 15 LRRL liga el status de vecino a la institución del Padrón Municipal de habitantes, al ser requisito para adquirir dicha condición la inscripción en el respectivo padrón, al disponer que *«El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón»*. También serán objeto de inscripción los extranjeros residentes en el municipio, sin perder de vista lo dispuesto en el artículo 18.2: *«La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España»*. En el caso de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, la inscripción en el Padrón deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años, como señala el artículo 16.1 párrafo segundo LRRL<sup>16</sup>.

Puede definirse la población municipal como *«el conjunto de personas que conviven en un territorio y que son gobernados y administrados por una institución denominada Ayuntamiento, integrado por dichas personas a través de la figura del Alcalde y los Concejales»*, configurándose así como uno de los elementos básicos y necesarios para la propia existencia del municipio<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Lora-Tamayo Vallvé, M. y Medina González, S., *Territorio y Población Municipal*, En Lora-Tamayo Vallvé, M. (Dir.), *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2015, pág. 134.

<sup>15</sup> Benítez de Lugo, J.M., *El municipio y sus elementos esenciales*, Ed. Dykinson, Madrid, 1986, pág. 87.

<sup>16</sup> En redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

<sup>17</sup> Jiménez Hernandis, J., *La población municipal*, en Jiménez Hernandis, J. (Coord.), *Territorio y población*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 56.

Es el elemento determinante del municipio, en el que éste se asienta. Sin población no hay municipio. Antes de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), ni en la LRBRL, ni en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL) ni en el Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (en adelante RPDT) ha existido una referencia a la población necesaria para crear un nuevo municipio. No se explica que no se haya establecido en estas leyes una regulación más precisa de la población cuando es la principal afectada por la creación o segregación de municipios. Por lo que, mientras no ha existido legislación básica al respecto, ha sido cada Comunidad Autónoma en sus leyes de régimen local la que ha determinado los mínimos poblaciones necesarios para acceder a la condición de municipio, en función de su configuración y singularidades propias. Lo que en no pocas ocasiones ha dado lugar a conflictos porque unas Comunidades Autónomas han establecido unas cifras muy distintas a otras, con lo que núcleos de población que han visto frustradas sus expectativas segregacionistas se han visto agraviados respecto a los de otras autonomías.

No podemos olvidar que ingresos fundamentales para la vida del municipio como fondos o subvenciones del Estado y las Comunidades Autónomas se reparten en función de la población. Igualmente el número de habitantes condiciona cuestiones tan esenciales como el número de Concejales que forman el Ayuntamiento, órganos que necesariamente han de integrarlo o servicios que tiene que prestar con carácter obligatorio.

Igualmente de cara a la creación de nuevos municipios una población equilibrada, si bien no ha resultado el único elemento determinante, sí ha resultado tradicionalmente un aspecto esencial a considerar. Pasando a convertirse, tras la modificación operada por la LRSAL, en un elemento esencial para la constitución de nuevos municipios, que no podrán crearse si no cuentan con una población mínima de 5.000 habitantes (artículo 13.2 LRBRL).



### 1.3. La organización

La organización del municipio está conformada por los medios con los que cuenta el Ayuntamiento para el ejercicio de sus competencias en atención al logro de los fines que le son propios. O dicho de otro modo «*el conjunto de órganos mediante los cuales la entidad local desarrolla sus funciones y ejerce su autonomía constitucionalmente garantizada*»<sup>18</sup>. Podemos hablar de medios personales o burocráticos, constituidos por el personal al servicio de la Corporación y de medios institucionales, que son aquellos órganos que conforman la estructura o armazón del Consistorio. O dicho de otro modo, se trataría de una serie de órganos dotados de medios personales y materiales.

La LRBRL ha regulado la organización municipal distinguiendo un régimen común, contenido en los artículos 19 a 24, y regímenes especiales recogidos en los artículos 29 y 30 (para municipios de tamaño muy reducido) y en el Título X para los municipios de gran población.

Según el artículo 20 LRBRL la organización municipal común estaría constituida por el Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno en todos los Ayuntamientos, las Juntas de Gobierno y Comisiones Informativas en municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos que así lo acuerden, y la Comisión Especial de Cuentas. Junta a esa organización básica puede existir otra organización complementaria que estaría conformada por los órganos que con tal carácter prevé el ROF, normativa que no tiene carácter básico y podrá ser sustituida por la normativa que en ese campo establezcan las autonomías. Entre esos órganos complementarios, facultativos para el municipio, podrían destacarse el concejal delegado, los representantes del Alcalde, las Juntas Municipales de Distrito, los Consejos Sectoriales o los órganos descentralizados para la gestión de servicios. Todo ello sin perjuicio de las singularidades propias del régimen especial, como el de los municipios de gran población del Título X o el de los menores de 100 habitantes o que tradicionalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto. A lo que habrá que sumar la organización complementaria a ésta, tanto de régimen común como especial, que puedan establecer las Comunidades Autónomas en sus leyes sobre régimen local.

---

<sup>18</sup> García-Escudero Márquez, B. y Pendás García, B., *El nuevo régimen local español: estudio sistemático de la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Ed. Praxis, Barcelona, 1985, pág. 218.

Igualmente los municipios a través de su Reglamento Orgánico Municipal, que juega un papel clave en la organización municipal como manifestación de la autonomía y potestad de autoorganización, podrán definir pormenorizadamente su régimen de organización y funcionamiento, hasta el punto de poder establecer incluso otros órganos complementarios, todo ello de conformidad con lo dispuesto en este precepto y en las leyes de las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>. La propia redacción originaria del artículo 20 encumbró aún más al Reglamento Orgánico Municipal situándolo por encima de la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas que cedía en todo aquello que contraviniese dicho Reglamento. Pero dicho inciso fue declarado inconstitucional con posterioridad<sup>20</sup>. Sosa Wagner se muestra muy crítico con ese pronunciamiento del Constitucional declarando inconstitucional el artículo 20.2. Estima que, al contrario de lo que sostiene el fallo, dicho precepto no impide el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas y, por otro lado, obvia que las discrepancias sobre distribución de competencias no pueden dilucidarse únicamente a la luz del artículo 149.1.18º CE sino que también han de tenerse presentes los artículos 137 y 140 CE<sup>21</sup>.

En relación con las variadas tipologías de municipios existentes y cómo estos varían en las distintas regiones, el Profesor Morell Ocaña considera la necesidad de que esta circunstancia tenga su reflejo la existencia de regímenes jurídicos y organizativos distintos que se adapten a las particularidades de cada uno de ellos. En concreto sostiene que: «... en unos casos la población municipal está agrupada en un solo y compacto núcleo de población (como ocurre en el Municipio andaluz), mientras que en otros el Municipio agrupa a una población diseminada en núcleos de vecindad que pueden contarse por centenares (Municipios del Noreste), con lo que también aquí la estructura (sistema representativo, por ejemplo) y las funciones municipales han de ser diferentes»<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> El ROM, manifestación directa de la autonomía consagrada por los artículos 137 y 140 CE, se recoge en el artículo 20.3 de la LRRL, que ha de ponerse en relación con otros artículos de esa norma como el 4.1.a) o el 69.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989.

<sup>21</sup> Señala a este respecto que «No es, en primer lugar, exacto que “se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal” pues éste estaba expresamente admitido e invocado en el texto del artículo 20, sólo que configurado con carácter supletorio, es decir, una ley de la Comunidad Autónoma se impondría al municipio únicamente en aquello que su Reglamento orgánico no dispusiera lo contrario. En segundo lugar, el orden de distribución de competencias entre los poderes públicos territoriales no puede contemplarse únicamente bajo foco de lo dispuesto en el citado artículo 149.1.18 de la Constitución ... (...) cuando están en juego esos otros poderes públicos que son los municipios, es preciso acudir a otros lugares de la Constitución y, muy singularmente, a los artículos 137 y 140 que diseñan la posición institucional de las Entidades Locales prestándoles al tiempo una peana constitucional de enorme envergadura y solidez». Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho Local*, Ed. Thomson Aranzadi, Navarra, 2005.

<sup>22</sup> Morell Ocaña, L.: *El régimen .....*, op.cit, pág. 263.

## **2. Evolución histórica de la institución municipal y del régimen jurídico de sus alteraciones territoriales**

El análisis de los diferentes periodos que se suceden tras la primera regulación constitucional del municipio en 1812 muestra que realmente no ha existido una política sobre la creación, supresión y segregación de municipios sino tan sólo unas determinadas decisiones adaptadas a la realidad de cada momento, y condicionado por aspectos y visiones personales y partidistas. Lo que dificulta su análisis histórico.

### **2.1. Del municipio romano al Antiguo Régimen**

Los primeros orígenes de municipio datan de la presencia romana en la Península Ibérica, que fueron sustituyendo progresivamente a la organización tribal hasta entonces existente. Son muchas las fuentes históricas que hablan de la progresiva configuración del municipio romano en Hispania. Las colonias y ciudades romanas que se crearon se organizaban según marcaba la Constitución romana. Existía una Ley general que regulaba la creación de las ciudades, así como una Ley específica para cada una de ellas.

Ya desde esta incipiente configuración se diferenciaban dos elementos clave en la organización del municipio, como eran el *territorium* (territorio) y la *populus* (población).

El equivalente a los Alcaldes en la época eran los *Quattorviri* en los municipios y los *Dunviro*s en las colonias. Aunque no se trataba de una organización uniforme en todos los territorios, era habitual que el cargo fuese irrenunciable, siendo necesario poseer una fortuna que variaba según el municipio, además de constituir una fianza que respondiese por los posibles daños que pudiese causar durante su gestión<sup>23</sup>. Asimismo existían magistrados municipales que, entre otras funciones, tenían las de presidir los Comicios. El gobierno del municipio lo conformaban los magistrados, la población y la Curia, con funciones similares a las de órgano consultivo.

---

<sup>23</sup> Orduña Rebollo, E., *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 18.

Sus Haciendas se nutrían fundamentalmente por las rentas que generaban los terrenos rústicos, las multas o los tributos que se podían imponer a los ciudadanos cuando resultase necesario. Por otro lado, los municipios debían hacer una aportación a la Hacienda del Imperio.

El declive y posterior extinción del municipio romano se produce como consecuencia de las invasiones bárbaras, que en una primera fase propician un repliegue hacia el campo, lo que conlleva un progresivo desplazamiento del municipio urbano hacia el rústico, a lo que seguiría, paralelo al del Imperio, un constante proceso de degradación del municipio que acabaría con la práctica desaparición del mismo y sus instituciones.

### Los visigodos

Con los visigodos no tardan en llegar los cambios, la Provincia deja de tener la importancia administrativa y judicial que poseía en la época romana, siendo sustituida por una nueva organización a modo de distritos, que abarcaban un mayor ámbito territorial. El municipio romano deja su lugar a los nuevos *territoria*, que serían regidos por un funcionario nombrado por el Rey, el *iudex*, junto al que también existiría la Curia, aunque también terminaría por extinguirse, desapareciendo con ella los últimos vestigios del municipio romano, definitivamente suplantado por la nueva organización territorial visigótica<sup>24</sup>. Como valioso legado de la organización política, judicial y administrativa de los visigodos quedan el *Código de Alarico* y el *Liber Iudiciorum* de Recesvinto, textos de obligada referencia.

Tras la invasión árabe se produce el repliegue cristiano al norte del Duero, donde queda fijada la línea de resistencia cristiana. Posteriormente se produciría la progresiva colonización y repoblación de los territorios nuevamente conquistados por los Reyes de Asturias y de León al sur de dicha línea defensiva. El *Concillium* establecido por los reinos cristianos, esencialmente de carácter rural en sus orígenes, constituye el embrión de lo que terminarían siendo los municipios. Estaban compuestos por todos los ciudadanos, sin excepciones, en un régimen similar al del actual Concejo Abierto.

---

<sup>24</sup> Sánchez Albornoz, C., *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*, Buenos Aires, 1943, pág. 1.082.

## El municipio medieval

El municipio castellano tiene su propio origen en la Reconquista. Modelo que fue extrapolado por los conquistadores castellanos y aragoneses a los antiguos territorios de Al Andalus. En las zonas urbanas que experimentan un mayor crecimiento demográfico se presentan nuevas necesidades, al ir tornándose en sociedades más complejas que requieren nuevos mecanismos de funcionamiento más dinámicos, lo que hace evolucionar la figura del *Concillium*. Se delegan funciones (fiscales, judiciales, administrativas ...) en personas elegidas por la propia Asamblea que representan a toda la comunidad y ejercen potestades en su nombre. La principal autoridad del municipio eran los Jueces, de los que dependían jerárquicamente los Alcaldes, existiendo también los Jurados. Igualmente había otros oficios municipales como el escribano o el alguacil. Así como las milicias, organización militar, a cuyo mando se encontraba el Alférez.

Los municipios dictaban sus propias normas de organización, plasmadas en las Ordenanzas. Igualmente tenían atribuidas competencias en distintos ámbitos como abastecimiento, limpieza, justicia, seguridad, o de carácter militar. Los principales conceptos que integraban la Hacienda Local estaban constituidos por los diferentes impuestos y tasas municipales, los derivados de la explotación de los bienes y recursos públicos, las multas y sanciones previstas en las Ordenanzas, así como de los impuestos extraordinarios que podían establecerse en caso de requerirse ingresos adicionales.

Progresivamente los esquemas de representación igualitaria van tornando en otros más restrictivos, tendencia que se acentúa durante los siglos XIV y XV, que llevarían a que el poder de los Concejos quedara en manos de oligarquías compuestas por los miembros de la comunidad con mayor relevancia económica, política o militar. A lo que se suma una presencia cada vez más extensa del poder real en los municipios. Ambos factores originan una merma importante en la autonomía local, imponiéndose a partir de ese momento en la vida municipal las figuras de los Regidores y Corregidores, en calidad de delegados regiois.

En este contexto se ha atribuido al Rey Alfonso XI la introducción de la figura del Ayuntamiento<sup>25</sup>. Si bien existían similitudes en cuanto a la base de su organización, no hay que

---

<sup>25</sup> Orduña Rebollo, E., *Historia del ...*, op.cit, pág. 44.

olvidar que el régimen municipal también presentaba importantes diferencias y singularidades en los diferentes Reinos Cristianos surgidos en la Reconquista.

El derecho municipal. Los Fueros.

Fueros eran los privilegios que el Rey o el Señor concedían al municipio, y por los que se regían éstos, constituyendo la fuente primordial del derecho local, que se extendieron por todo el territorio de España. Los Fueros también integraron las fuentes de Derecho Local existentes y la costumbre. Éstos no fueron uniformes en todo el territorio y, así, en los reinos de León, Castilla, Aragón y Navarra, en cada municipio tuvieron sus propias singularidades, merced a las distintas peculiaridades de cada uno de ellos motivadas por la guerra, usos sociales, económicos, vicisitudes del proceso colonizador, oligarquías etc<sup>26</sup>. El fin primordial que perseguían los fueros era la concesión de ventajas a los pobladores para que colonizaran esos territorios, tales como exención de cargas, amplio régimen de libertades así como otros privilegios.

El Municipio castellano

Estaban gobernados por los regimientos, al frente de los cuales se encontraban los Regidores (cuyo número variaba en función del municipio), y supervisados por los Corregidores, nombrados por el Rey, que presidían los Ayuntamientos. No obstante, las oligarquías tenían abundantes privilegios y prebendas en los Regimientos. Sus sistemas de elección estaban regulados en una Ordenanza Municipal General cuya aprobación definitiva correspondió en un primer momento a las Cortes y, tras los Reyes Católicos, a la Corona. También existían los Alcaldes o Justicias, que eran elegidos por los Regidores. El cargo de corregidor era renovado cada dos o tres años.

La venta de oficios que realizó la Corona para mitigar la maltrecha Hacienda Real tuvo consecuencias negativas para el poder local, donde la perpetuación en oficios a través de dichas ventas, arrendamientos, herencias etc., se convirtió en práctica habitual generando la

---

<sup>26</sup> Para mayor abundamiento sobre los Fueros municipales pueden consultarse Barrero García, A.M. y Alonso Martín, M.L., *Textos de derecho local español en la Edad Media. Catálogo de Fueros y Costums municipales*, CSIC, Madrid, 1989 y Muñoz y Romero, T., *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas de los Reinos de Castilla, León, Corona de Aragón y Navarra*, Vol. I, Madrid, 1847.

consiguiente corrupción en las instituciones, no sólo locales, en que se prodigaban dichas prácticas<sup>27</sup>.

#### Antecedentes más inmediatos del municipio constitucional

A partir del siglo XVI el municipio medieval experimentó una fase de decadencia que perduró durante las centurias siguientes, hasta que en las postrimerías del siglo XVII y durante el siglo XVIII tuvieron lugar las alteraciones más significativas del régimen local medieval, que desembocaron en el que se ha dado en llamar *municipio constitucional*.

En este sentido resultan esenciales los Decretos de Nueva Planta, promulgados por Felipe V, que suprimen las instituciones de autogobierno de Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña, debido al alineamiento de estas instituciones con el Archiduque Carlos en la Guerra de Sucesión. Asimismo dichos Decretos obedecían a una tendencia centralizadora del Estado que supuso, en la práctica, la extensión del modelo de municipio castellano a todo el territorio nacional.

La configuración local de española a finales del siglo XVIII, según el Censo de Floridablanca de 1785, arrojaba los siguientes datos: 143 ciudades, 4.627 villas y 9.989 lugares<sup>28</sup>.

Como antecedentes más inmediatos de la regulación municipal en la Constitución de Cádiz de 1812 cabe citar las modificaciones introducidas por Carlos III en 1776, tratando de modernizar y democratizar el régimen local, aunque con unos pobres resultados. Continuando en esta línea se otorgó por Carlos IV en 1805 la *Novísima Recopilación*, que prácticamente viene a acabar con el municipalismo del Antiguo Régimen. Tras la invasión napoleónica, el rey José I Bonaparte promulgó la Constitución de Bayona y diferentes Decretos de 1809 y 1810 que trataron de introducir algunas reformas en materia de régimen local, todos ellos inspirados en el modelo francés napoleónico.

---

<sup>27</sup> Gilbert y Sánchez de la Vega, R., *El derecho municipal de Castilla y León*, Madrid, AHDE, 1961, pág. 81.

<sup>28</sup> Cifuentes Calzado, A., *Antecedentes de la Comarca: la comarca como entidad territorial*, IEAL, Granada, 1986, pág. 25.

## 2.2. El municipio en el constitucionalismo

La proclamación de la Constitución de 1812, constituye un hito en la historia constitucional española y, por ende, en el municipalismo español. En palabras de De Esteban *«Dejando, pues, de lado la Constitución de Bayona, nuestra primera Constitución, redactada en Cádiz de 1810 a 1812, representa el hito fundamental que inicia la dialéctica constitucional que llega hasta el presente. Su significado, situándonos en el contexto de la época, aparece como un avance progresista fundamental para la modernización de la vida política española (...) supuso el motivo fundamental del nacimiento del liberalismo español y, en algunos casos, europeo. Su influencia, como es sabido, se extendería por toda Europa y América Latina, desde el mismo momento de la emancipación de las colonias españolas. Por supuesto, en ella es posible encontrar todavía claras reminiscencias del Antiguo Régimen, pero al mismo tiempo da acogida también a conceptos e instituciones revolucionarias para su época. Lo cual se explica a causa de que intervinieran en su redacción tanto elementos progresistas o liberales como reaccionarios o ultramontanos»*<sup>29</sup>.

Otra de las finalidades que perseguía la instauración del nuevo modelo de régimen local en el nuevo texto constitucional era, según Ortega *«la generalización de los Ayuntamientos con la intención de utilizar la constitución de municipios como medio de penetración de la ideología liberal»*<sup>30</sup>.

Someramente podemos señalar como principales novedades que introduce el texto constitucional en la regulación local, abordada en su Título VI referido al Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos, Capítulo I. De los Ayuntamientos, que comprende los artículos 309 a 323, las que se a continuación se relacionan:

- Se separan las funciones judiciales de las administrativas, si bien los Alcaldes aún conservarían residualmente algunas atribuciones judiciales de menor orden, básicamente relacionadas con el arbitraje. Así lo preceptúa su artículo 275: *«En todos los pueblos se*

---

<sup>29</sup> De Esteban, J., *Las Constituciones de España*, Ed. Taurus, Madrid, 1990, pág. 25.

<sup>30</sup> Ortega Álvarez, L.: *Manual de Derecho administrativo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1990, pág. 194.



*establecerán alcaldes, y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico».*

- Se establece, a propuesta de los diputados de las colonias americanas, la creación de Ayuntamientos donde ya existiesen y también allí dónde fuese necesario crearlos, siendo requisito necesario para ello tener al menos *mil almas* de población. A tal efecto, dispone su artículo 310: *«Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente».* De lo que también se deriva la importancia que se concede al término municipal.

- Se determinan todos los cargos que integrarán los Ayuntamientos, determinando su artículo 309 que *«Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuesto de Alcalde o Alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos».*

- Se crea la figura del Secretario del Ayuntamiento, que deberá existir en todos y cada uno de ellos, artículo 320: *«Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de fondos de los del común».*

Todas las disposiciones sobre el régimen local del municipio constitucional se desarrollan posteriormente a través de los Decretos de 23 de mayo y de 10 de julio de 1812, que ordenan la formación de los municipios constitucionales, así como de la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias* de 1813 que, básicamente, desarrolla de manera más pormenorizada los artículos 321, 322 y 323 de la Carta Magna. A los que también habría que añadir el Decreto de 11 de agosto de 1813, por el que se establecen reglas que deberán regir el gobierno de las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos de los pueblos.

Es un modelo que combina centralismo y alguna autonomía local<sup>31</sup>. En definitiva, se trataba de establecer un nuevo mapa municipal en España con dos objetivos principales: acabar con los cargos vitalicios y ejercer un cierto control sobre los Ayuntamientos.

---

<sup>31</sup> Sobre el carácter centralista de la Constitución de Cádiz puede consultarse: Martín Retortillo, S., *“Descentralización administrativa y organización política*, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973.

Este nuevo régimen constitucional se vio truncado con el acceso al poder del Rey Fernando VII que, mediante Decreto de 4 de mayo de 1814, derogó la Constitución de Cádiz de 1812. Restableciendo con ello el régimen absolutista y todo el aparato administrativo que existió con anterioridad al breve periodo constitucional. Mediante el Manifiesto de 4 de mayo de 1814 el monarca declaró nulos y sin ningún efecto la Constitución de 1812 y los Decretos de las Cortes de Cádiz. Y por Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo de 30 de julio de 1814 se decretó disolver los Ayuntamientos y Alcaldes constitucionales y restablecer los existentes en 1808<sup>32</sup>.

En 1820 el levantamiento de Rafael de Riego inauguró el denominado *Trienio Liberal* con la proclamación y reinstauración en Cabezas de San Juan de la Constitución de 1812. Dictándose el 3 de febrero de 1823 la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*, que establecía un modelo de régimen local heredero y continuador de la obra constitucional de 1812, introduciendo algunas novedades como la ampliación de competencias en la esfera municipal, o normas y requisitos para la creación y supresión de municipios. Para Sosa Wagner y De Miguel García<sup>33</sup> «Esta nueva Instrucción, en la que ya estaban perfectamente perfilados los cuatro elementos que iban a ser el soporte de nuestro régimen local en el período constitucional –Ayuntamientos, Diputaciones, Alcaldes y Jefes Políticos- era claramente legalista en cuanto a su concepción de la vida municipal...»<sup>34</sup>. Asimismo, encarga a las Diputaciones la obligación de dotar de una administración a esos municipios en la que la cifra de población así determinada lo hiciese conveniente. Determinando incluso la posibilidad de suprimir municipios cuando lo exiguo de su población así lo aconsejase, cifrándolo en menos de cincuenta habitantes. Configurándose como Ley el 2 de marzo de 1813 y constituyendo un auténtico código de la administración local<sup>35</sup>. Mientras que para Orduña Rebollo «es considerada como la primera Ley de Régimen Local de la historia de España, pues los diputados de las Cortes constitucionales se dedican desde 1822, a articular en un texto la dispersa legislación existente en tal materia, procedente de los años 1812 y 1813 y lo más

---

<sup>32</sup> Para profundizar en todo lo expuesto resulta de obligada lectura la obra de Posada Herrera, J., *Lecciones de Administración*, Tomo I, Madrid, 1843.

<sup>33</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pág.21.

<sup>34</sup> La institución del Jefe Político ha ido evolucionando hasta la figura de los que más adelante se denominarían Gobernadores Civiles, culminando en los actuales Subdelegados del Gobierno en la provincia.

<sup>35</sup> Parejo Alfonso, L., *Derecho básico de la Administración local*, Ed. Ariel, Barcelona, 1988, pág. 31.

*importante, realizan una profunda revisión de la misma, respetando y adoptando los principios inspiradores de la Constitución gaditana en todo lo que se refiere a la cuestión local»<sup>36</sup>.*

El *Trienio Liberal*, en 1823, concluye de forma abrupta por la intervención militar de los conocidos como *Cien Mil Hijos de San Luis*, restableciendo el absolutismo nuevamente en la persona de Fernando VII. Se sucederían dos lustros de marcado carácter absolutista, la bautizada como *década ominosa*. Supone la derogación de toda la legislación liberal y constitucional anterior y el regreso, nuevamente, a los postulados del Antiguo Régimen. La Orden Circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 12 de junio de 1823 ordena reponer a los Corregidores y Alcaldes Mayores que desempeñaban sus cargos con anterioridad al 7 de marzo de 1820. Posteriormente, la Circular de la Junta Provisional de Gobierno de 9 de abril, sobre la organización de los ayuntamientos y Justicias del Reino, decretaba, con carácter interino, cesar a los Alcaldes y jueces constitucionales y la disolución de Ayuntamientos constitucionales. Al igual que en 1814 se declararon nulos y sin valor los actos dictados por el gobierno constitucional. A su vez, la Real Orden Circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 15 de diciembre de 1823 ordenaba que se suspendiesen las elecciones de alcaldes y demás cargos electos de los Ayuntamientos.

El régimen de organización y funcionamiento de las nuevas corporaciones absolutistas se limita en los primeros años a restablecer las antiguas instituciones anteriores a 1820. Se puede hablar de una organización municipal impregnada de un radicalizado absolutismo. Posteriormente inauguraría una segunda etapa la Real Cédula de 17 de octubre de 1824 que fijaba nuevas reglas para la elección de Alcaldes y Capitulares de Ayuntamientos. Intenta ser algo más aperturista combinando elementos absolutistas con tímidas aperturas liberales, en un modelo mixto en el que convivían regidores perpetuos y los elegidos anualmente<sup>37</sup>.

Tras la muerte del monarca la reina María Cristina de Borbón-Dos Sicilias asumió la regencia en nombre de su hija, la que sería la futura reina Isabel II. En 1834 se promulgó el Estatuto Real, inspirado en la Carta Otorgada por el Rey francés Luis XVIII, estableciendo un sistema político moderado. Al año siguiente tuvo lugar la aprobación del Real Decreto de 23 de

---

<sup>36</sup> Orduña Rebollo, E., *Historia del ...* op.cit., págs. 142-143.

<sup>37</sup> Sobre este periodo histórico son obras de obligada referencia Artola Gallego, M., *La España de Fernando VII*, Madrid, 1999; Fontana i Lázaro, J., *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1978 y Suárez Verdguer, F., *La crisis política del Antiguo Régimen en España. 1800-1840*, Madrid, 1950.

julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, que estableció determinaciones de alcance en cuanto a la organización, estructura, creación y supresión de municipios. Se modifica el criterio poblacional al establecer que se conservarán todos los Ayuntamientos que existan en el momento y que cuenten con una población superior a los 30 vecinos, y exigir para la creación de un nuevo municipio que, como mínimo, contase con una población de 100 vecinos (cifra bastante alejada de las mil almas que exigía la Constitución de 1812). En el año 1836 se reimplantaría nuevamente la Instrucción de 1823, derogada en la década ominosa.

También a este periodo debemos el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil del territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias, también conocido por el nombre de su autor, el granadino Javier de Burgos, Secretario de Estado de Fomento<sup>38</sup>.

El proyecto pretendía acabar con la configuración de los reinos históricos peninsulares existente hasta el momento, implantando el centralismo con la nueva demarcación administrativa. Aún así, la sombra de la historia y la tradición era muy alargada y las cuarenta y nueve provincias resultantes del proyecto de Javier de Burgos recordaban las antiguas demarcaciones de los reinos peninsulares, agrupándose las provincias en regiones históricas.

Tras el motín de la Granja, en 1836, se eligieron nuevas cortes que abordaron una labor constituyente que derivó en la proclamación de la Constitución de 1837. En este texto no existen prácticamente novedades en la esfera municipal respecto a su predecesor gaditano, limitándose las referencias al régimen local a tres artículos, y los que tratan de los ayuntamientos a dos, en concreto los artículos 70 y 71. Estableciendo cada uno de ellos muy someras previsiones al respecto:

---

<sup>38</sup> En concreto, su artículo 2 establecía la siguiente configuración peninsular en provincias: «*La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. El de Aragón se divide en tres provincias, a saber: Zaragoza, Huesca y Teruel. El principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en las cinco provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Castilla la Vieja se divide en ocho provincias, a saber: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. Extremadura se divide en las de Badajoz y Cáceres. Galicia en las de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. El reino de León en las de León, Salamanca y Zamora. El de Murcia en las de Murcia y Albacete. El de Valencia en las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las Islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias*».

Artículo 70: *«Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda este derecho».*

Artículo 71: *«La Ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos».*

Con el triunfo de la *Revolución de 1840* comienza la regencia del General Baldomero Espartero. El 14 de julio de 1840 se sancionó la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, que, si bien mantiene los Ayuntamientos existentes, supone un fuerte intervencionismo por parte del Gobierno además de una restricción en el sufragio. Una de sus aportaciones fue la creación del Alcalde pedáneo. Esta ley fue finalmente publicada, ya con el general Narváez en el poder, por orden del Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, acompañado de otro Real Decreto de la misma fecha que contenía instrucciones para la aplicación de la misma así como la convocatoria para celebración de elecciones en todos los Ayuntamientos.

La posterior Constitución de 23 de mayo de 1845, de la época moderada, supone una importante modificación consistente en la distinción entre Alcaldes y Ayuntamientos en el ámbito local, si bien adolecía de un marcado carácter centralista. Nuevamente sólo dos artículos se refieren a los Ayuntamientos, el 73 para establecer que *«Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho»* y el 74 que efectúa para su desarrollo una remisión a la ley: *«La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del Gobierno».*

En desarrollo de dicho precepto se promulgó la Ley de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845. Fue una norma continuista con su predecesora, que en su artículo 70 mantiene la previsión de conservar *«todos los Ayuntamientos que hoy existen en poblaciones de más de 30 vecinos»* y en su artículo 71 establece en los mismos términos que la anterior la posibilidad de crear municipios *«en Distritos que lleguen a 100 vecinos».*

No obstante su artículo 72 contemplaba un mecanismo de supresión de municipios según el cual el Gobierno quedaba autorizado para *«reunir dos o más ayuntamientos, y para segregar pueblos de un ayuntamiento y reunirlos a otro».* El resultado fue que, tomando como referencia

el periodo comprendido entre los censos de 1842 y 1857, la Ley de 1845 condujo al mayor proceso de reducción de Ayuntamientos de nuestra historia, que supuso la supresión de 1.916 municipios.

Ya bajo el Gobierno de Espartero, y como desarrollo de la Constitución de 1856, que finalmente no entró en vigor, se dictó la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 en desarrollo del Título XI de la malograda Constitución. Apenas estuvo en vigor pero destaca al ser la primera ley que contempla un procedimiento específico en materia de alteración territorial. Su inmediata derogación por los moderados hizo su limitadísima aplicación intrascendente.

En este mismo año de 1856 vuelven al poder los moderados que, mediante Real Decreto de 26 de octubre de 1856, derogan la anterior ley de ese mismo año y vuelven a instaurar la legislación local de 1845. Durante esta etapa también vieron la luz la Ley sobre Presupuestos y Contabilidad Municipal, que supone una homogeneización de las estructuras contables y presupuestarias en todos los Ayuntamientos, y la Ley de 25 de octubre de 1863 sobre Gobierno y Administración de las Provincias. El Real Decreto de González Bravo, de 21 de octubre de 1866, establecía la pervivencia de los Ayuntamientos que contaran con más de 200 vecinos debiendo suprimirse los de población inferior en un plazo de dos años<sup>39</sup>. Otro intento loable de cara a suprimir Ayuntamientos muy reducidos fue la Real Orden de 23 de octubre de 1867, por la que se dictaban las reglas para la tramitación de los expedientes sobre modificaciones de los distritos municipales, que venía a confirmar y reforzar la intervención del Gobierno en esos expedientes.

Tras la sublevación gaditana del año 1868 y la consiguiente revolución, conocida como “La Gloriosa”, que costó el exilio a la Reina Isabel II, se promulga la Ley municipal de octubre de 1868, que exige un mínimo de 200 habitantes para la constitución de municipios no *blindando* los ya existentes, y encarga el conocimiento y resolución de los expedientes a las Diputaciones Provinciales. Al año siguiente se aprobó la Constitución de 1869; dedica al marco local su Título VIII referido a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, que consta tan sólo de un artículo, el 99, en el que determina que «*La organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes*».

---

<sup>39</sup> Para este Real Decreto el concepto de vecino estaba conformado por los «*cabezas de familia con casa abierta, tengan un año y un día de residencia o hayan obtenido la vecindad conforme a las leyes*». Castela Rodríguez, J., *El término municipal extensión y alteraciones*, Dirección General de Cooperación con la Administración Local, Madrid, 1991, pág. 25.

La nueva Carta Magna estuvo acompañada de una nueva Ley, la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, que supuso novedades importantes y muy significativas en el régimen local. Introduce una el término que ha pervivido hasta hoy de *alteración de términos municipales*, distinguiendo entre Municipios y términos municipales, así como entre Ayuntamiento y Municipio. Es de una depurada y acertada técnica legislativa, hasta el punto de que las regulaciones que se han sucedido hasta la actualidad apenas han introducido cambios respecto a las disposiciones sobre el particular previstas en dicha Ley. Establece los tres requisitos básicos para la constitución de un municipio: territorio, población y capacidad económica. Fomenta la fusión de municipios, obligada en el caso de núcleos de población cercanos a ciudades de más de 100.000 habitantes. Fija los tres requisitos que perduran hasta hoy para la creación de un municipio: población, territorio y capacidad económica. Establece un mínimo de 2.000 habitantes para la creación de nuevos municipios a la vez que prevé supuestos en que se podrán suprimir municipios. Y deja en manos del Ministerio de Gobernación la resolución de estos expedientes, determinando la realización de censos decenales por el Instituto Geográfico y Estadístico<sup>40</sup>.

De igual manera atribuyó un importante número de competencias a los Ayuntamientos a la vez que permitía la posibilidad de asociarse con Ayuntamientos colindantes para ejecución de determinadas competencias en las que tuviesen interés común, sin necesidad de segregaciones o agregaciones, que podemos considerar como el antecedente de las actuales Mancomunidades de Municipios.

En 1870 se eligió como rey a Amadeo de Saboya que, incapaz de superar las dificultades acaecidas durante su corto reinado, abdicó el 11 de febrero 1873. Ese mismo día el Congreso y el Senado, constituidos en Asamblea Nacional, proclamaron la República. La nota predominante del régimen republicano fue la inestabilidad política. Se elaboró el Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873. Con carácter novedoso sitúa la regulación del mundo local en su Título XIV: *De los Municipios*. Pudiéndose destacar del mismo, mereciendo una valoración muy positiva, dos aspectos interesantes. En primer lugar, declara la autonomía municipal en los ámbitos administrativo, económico y político así como el sufragio universal. Y,

---

<sup>40</sup> Se llega a considerar como el antecedente directo del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1952, incluso del actual de 1986. Llegando a sostenerse incluso que, no sólo es que no se haya mejorado con el paso del tiempo, si no que, por el contrario, se han perdido durante muchos años algunos de sus mecanismos que resultaban muy valiosos, como podía ser el establecimiento de unos mínimos de población para la creación de municipios. De todo ello da muestra el que haya sido la regulación local que durante más tiempo ha estado vigente, en concreto 54 años. Barranco Vela, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 63.

además, no es que establezca una lista de materias en las que los municipios tengan competencias, si no que va más allá estableciendo la obligación que tienen éstos de asumir y cumplir las que el texto constitucional les confiere. Aunque dicho Proyecto se quedó en tal y no llegó a ver la luz al acabar el Golpe de Estado del General Pavía en 1874 con la primera República.

Tras el pronunciamiento de Martínez Campos en Sagunto, tuvo lugar la Restauración en la persona del Rey Alfonso XII, el 29 de diciembre de 1875. La consiguiente Constitución de 30 de junio de 1876 suponía esencialmente entroncar con el texto de 1869 y la continuidad y pervivencia del modelo de intervención estatal en la vida local. De nuevo se vuelve al término Ayuntamiento frente al de municipio, ocupándose de los Ayuntamientos en su Título X referido a las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, aseverando su artículo 83 que *«Habrà en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho»*.

Al texto constitucional siguió una modificación de la Ley de 1870 operada a través de la nueva Ley Municipal de 18 de junio de 1877, publicada por Decreto de 2 de octubre, que supuso un retroceso respecto a conquistas anteriores, sobre todo en materia de sufragio donde se impuso uno de carácter restrictivo. Si bien introduce una novedad referente a la agrupación de municipios a grandes ciudades, así como la realización de censos de municipios.

Toda esa normativa se mantendría en vigor prácticamente hasta la Segunda República, uno de los periodos más de mayor duración de nuestra normativa en esa materia, ya que durante el resto del periodo de la Restauración, hasta el año 1923, no conseguiría aprobarse ninguna legislación sobre el municipio. Aunque no se debió a la falta de propuestas presentadas por los diferentes ministros de Gobernación. En este sentido, se sucedieron los Proyectos de Ley de Régimen Local de 1883, 1884, 1886, 1891, 1899, 1903, 1905, 1906, 1907, 1908, 1912 y 1919<sup>41</sup> todos ellos finalmente infructuosos aunque con un denominador común consistente en la supresión de pequeños municipios y la opción por mancomunarlos, que se van repitiendo en las sucesivas versiones.

---

<sup>41</sup> Martín-Retortillo y Argullol Murgadas, E., *Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931*, en AA.VV., *Descentralización administrativa y organización política*, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, págs. 370 y ss.



Destaca el Proyecto de 1891, que incorpora la fórmula asociativa de municipios, estableciendo la obligación de asociarse de aquellos que tuviesen menos de 2.000 habitantes o careciesen de medios económicos suficientes. También incluye, por primera vez, varias categorías de municipios distinguiendo entre los de menos de 1.000 habitantes, entre 1.000 y 12.000 habitantes, entre 12.000 y 100.000, y capitales de provincia con población inferior o superior a 100.000 habitantes. Aunque el más destacado, y tratado por la doctrina, fue el Proyecto de Antonio Maura de 1907, que incide en la fusión de municipios y refuerza la autonomía local de los mismos<sup>42</sup>.

### 2.3. El municipio contemporáneo

Las consecuencias derivadas del *desastre de Annual* y la caída del régimen de la Restauración dieron paso, en 1923, a la dictadura instaurada por el Capitán General de Barcelona Miguel Primo de Rivera. Bajo su Directorio Militar tuvo lugar la aprobación de una nueva Ley Municipal que, adoptando el nombre de su autor, fue bautizada como el *Estatuto de Calvo Sotelo* de 1924<sup>43</sup>. En líneas generales se trató de un texto normativo moderno, avanzado en su técnica legislativa, con el que se alcanzaron las mayores cotas de autonomía local y más en consonancia con los existentes en otros países europeos del entorno. Era un texto muy avanzado y hasta progresista para ser obra de una Dictadura, lo que se debe a que realmente no es un producto ideológico de la misma, sino a su *ahistoricidad*, al basarse sus redactores en proyectos de épocas precedentes<sup>44</sup>. Supuso una importante regeneración del régimen local.

Ya en su preámbulo se formula una firme declaración de intenciones: «*Necesítase, además, de oxigenar la vida municipal dando a las Corporaciones Locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista primero y un perverso sistema de intromisión gubernativa más tarde*». Entre los muchos hitos del nuevo modelo de régimen local, a los efectos que nos interesan, podrían destacarse, como principales, los siguientes:

---

<sup>42</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., págs. 67-68.

<sup>43</sup> Para el estudio de este texto son de obligada referencia las reflexiones realizadas por su propio autor en Calvo Sotelo, J., *Mis servicios al Estado*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974.

<sup>44</sup> Benítez de Lugo, J.M., *El municipio y sus elementos esenciales* ... op.cit., pág. 38.

- Concepción iusnaturalista del municipio reconociéndolo como una institución anterior al propio Estado y a la Ley.

- Se contempla expresamente, por primera vez, la autonomía local.

- Distingue entre municipios rurales y urbanos.

- Se configura un catálogo que contempla distintos tipos de entidades locales, a la vez que eleva a la Comarca a la categoría de entidad local.

- Se mejoraban y aumentaban notablemente las competencias atribuidas a los entes locales.

- Supone el punto de partida para la existencia de un Cuerpo de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, al dividir a los Secretarios de Ayuntamiento en dos categorías en función de la población del municipio y crear el Cuerpo de Interventores de la Administración Local.

El Estatuto, de inspiración liberal y en muchos aspectos heredero del Proyecto de Maura de 1907, estaba pensado para su incardinación en un sistema democrático de libertades, requisito que chocaba frontalmente con la realidad que en ese momento vivía España, lo que limitó considerablemente la efectiva puesta en práctica de gran parte de sus innovadoras disposiciones<sup>45</sup>.

Por otra parte, su desarrollo fue prolijo en disposiciones reglamentarias. Destaca Real Decreto de la Presidencia del Directorio Militar, de 2 de julio de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Términos Municipales, de gran calidad técnica, y que constituye el primer intento de sistematizar todos los trámites procedimentales y documentación necesaria en procesos de alteración de términos municipales. Asimismo, recogía la novedosa posibilidad de que las entidades locales menores, con al menos dos años de existencia, de forma individual o

---

<sup>45</sup> Ben Ami, S., *La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Ed. Planeta, Barcelona, 1984, págs. 97-98.

conjunta, pudieran pasar a ser un municipio a pesar de que el municipio matriz se opusiese<sup>46</sup>. Igualmente se promulgaron el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales y el Reglamento de Hacienda Municipal.

El colapso y hundimiento de la Dictadura dio paso a la proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931. Las primeras disposiciones republicanas de índole municipal tuvieron como objetivo establecer con carácter transitorio la normativa local aplicable, lo que supuso la pervivencia de parte de determinados preceptos del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, junto con parte del articulado de la Ley Municipal de 1877 que volvió a cobrar vigencia.

La Constitución Republicana de 1931 incide más en la organización regional del Estado que en la local, a la que no dedica ningún Título específico a diferencia de las anteriores Constituciones, quedando regulada dentro del Título I dedicado a la *Organización Nacional*, en el que su artículo 9 consagra: «*Todos los municipios de la República serán autónomos en materia de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento*». No obstante, supone avances sin precedentes en el marco local como la consagración de la plena autonomía municipal en materias de su competencia así como la elección de los Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto<sup>47</sup>.

La promulgación de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que tuvo como antecedente la Ley de Bases de 10 de julio de 1935, estuvo impregnada de una concepción regionalista por la que los Estatutos de las diferentes Regiones asumían las competencias sobre

---

<sup>46</sup> Un buen ejemplo de su meticolosa regulación lo constituye el artículo 19: regulador del procedimiento de fusión de municipios: «*Para alterar términos municipales limítrofes, por agregación o segregación parcial, será menester que lo pida la mayoría de los vecinos de la porción que se intenta transferir, o que en el expediente que en todo caso se abrirá quede probada la realidad de la vida común de las familias, la colindancia de las casas o el disfrute compartido de servicios municipales. Estos acuerdos serán adoptados, según los casos, por los Ayuntamientos, o por éstos y las Diputaciones interesadas, en la forma establecida en los artículos 17 y 18*».

<sup>47</sup> La situación del mundo local en 1930 la describe Barranco Vela de la siguiente manera: «*existían 9.262 municipios, de los cuales casi la mitad: 4.380 se encontraban en la originaria Castilla. La labor sobre alteraciones de términos municipales de la República, si tenemos en cuenta el paréntesis de la Guerra Civil (1936-1939), se tradujo en 20 segregaciones, 2 fusiones y 26 agrupaciones municipales*». Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 73.

régimen local<sup>48</sup>, y no supuso ninguna aportación significativa respecto de sus más inmediatos precursores<sup>49</sup>. A todos estos factores se suma, como clave detonante de su inoperancia, el escaso margen temporal de que dispuso para su desarrollo y aplicación debido a la proximidad con la que se produciría el estallido de la guerra civil<sup>50</sup>.

El nuevo Estado surgido tras la guerra civil, basado en las leyes fundamentales, reconocía al municipio como una de sus *instituciones básicas*, aunque realmente nunca paso de ser una mera declaración de carácter programático. La Ley de 15 de julio de 1940 vino a adoptar el régimen de lo que se denominó el *municipio adoptado*, respecto del que el Jefe del Estado ejercía la clásica posición tutelar que durante tanto tiempo presidió la regulación local.

La situación en 1940 era la siguiente: existían un total de 9.254 municipios, de los que 56 tenían menos de 100 habitantes; 3.008 de 100 a 500; 2.158 de 501 a 1.000; 1.623 de 1.001 a 2.000; 733 de 2.001 a 3.000; 567 de 5.001 a 10.000; 245 de 10.001 a 20.000; 61 de 20.001 a 30.000; 38 de 30.001 a 50.000; 20 de 50.001 a 100.000; 16 de 100.001 a 500.000; y 2 de más de 500.000.

La Administración Local (integrada por la provincia y el municipio) será una de las *instituciones básicas* a las que se refieren las Leyes Fundamentales. La propia Ley Orgánica del Estado de 1967 definiría más tarde en su artículo 45 al municipio de la siguiente manera «*Los municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en Provincias*», muy en la línea con la concepción plasmada en el Estatuto de Calvo Sotelo.

La complicada situación generada por la pervivencia de partes de la Ley de 1882, de los Estatutos de Calvo Sotelo y de la Ley Local de 1935, hicieron necesaria la promulgación de un nuevo texto normativo que aportase una cierta cohesión, para lo que se promulgó la Ley de

---

<sup>48</sup> Ese reparto de competencias entre el Estado y las Regiones procuró que, antes de la aprobación de la propia Ley Estatal, tuviese lugar la aprobación de la Ley Municipal de Cataluña de 14 de agosto de 1933. Que, curiosamente, tuvo un marcado carácter centralizador, pero no por parte del Estado si no de la propia Región.

<sup>49</sup> García Madaria, J., *La reforma de la Administración Pública en 1931*, REDA, nº 25, Madrid, 1980, págs. 271-283.

<sup>50</sup> Una referencia imprescindible y de obligada consulta sobre las reformas realizadas en el régimen local entre la última parte del siglo XIX (desde 1877) y 1936 lo constituye la obra Tusell Gómez, J., *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973.

Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945. La nueva Ley supuso un manifiesto retroceso de la autonomía local, la cual ni siquiera *figuraba en la Ley con carácter terminante*<sup>51</sup>. En materia de alteraciones territoriales no supuso ninguna novedad respecto a lo anterior, correspondiendo la resolución de los expedientes al Consejo de Ministros, sin que existiese posterior recurso. Contempla la creación de municipios por motivos permanentes de interés público, y supuestos como colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos y otros análogos. Dicha colonización para ocupar tierras y cultivarlas, que dio lugar a la creación de diferentes municipios, se realizaría a través del Instituto Nacional de Colonización. Y, como también sucediera durante la Segunda República, deja en vigor el Reglamento de Población y Términos de 2 de junio de 1924. La articulación de estas bases se realizó mediante el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950. Este texto también exige para la creación de nuevos municipios, población y territorios adecuados, así como riqueza imponible suficiente para mantener los servicios públicos obligatorios.

Posteriormente, en 1953, se dictó una nueva Ley de Bases de Régimen Local. Las bases de 1945 y 1953 quedaron refundidas, con un marcado carácter continuista, por el Decreto de 24 de junio de 1955. Su denominador común no fue muy distinto de sus precedentes, marcado básicamente por la falta de autonomía municipal, la tutela de los entes locales por parte del Estado y la configuración del municipio como uno de los pilares del movimiento junto con la familia y el sindicato. Para Castell Arteché esta norma «*supone la plena acomodación de la legalidad operativa al substrato ideológico del régimen político franquista, dando lógica respuesta a las posiciones autoritarias, centralistas y desconocedoras de las autonomías locales propias de la dictadura*»<sup>52</sup>. Así quedaría conformado el panorama legislativo de régimen local durante todo el franquismo, excepción hecha de Ley de bases de noviembre de 1975, coetánea a la muerte de Franco y de limitada aplicación práctica.

Entre la normativa de desarrollo dictada durante los años de la Dictadura pueden destacarse el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y el de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1952, así como los Reglamentos de Bienes de las Entidades Locales y de Servicios de las

---

<sup>51</sup> Orduña Rebollo, E., *Historia del ...* op.cit., pág. 197.

<sup>52</sup> Castells Arteché, J. M., *La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, Revista de Administración Pública, Núms. 100-102, Enero-Diciembre, 1983, pág. 2.166.

Corporaciones Locales de 1955. El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1952 únicamente introduce algunas novedades procedimentales respecto a su predecesor de 1924, con una evidente tendencia centralizadora. Regula la alteración de términos municipales en su Capítulo III, estableciendo su artículo 4 las siguientes casuísticas posibles: *«Los términos municipales podrán ser alterados: 1.º Por incorporación de uno o más Municipios a otro limítrofe, 2.º Por fusión de dos o más Municipios limítrofes, 3.º Por segregación de parte de uno o de varios Municipios para constituir otro independiente y 4.º Por segregación de parte de un Municipio para agregarla a otro limítrofe»*.

Su artículo 22 contempla un supuesto específico, el de la unión de una o varias entidades locales menores para constituir un nuevo municipio, en los siguientes términos: *«Si la segregación hubiese sido solicitada para formar municipio independiente por una o varias Entidades locales menores, constituidas con arreglo a la Ley, no se precisará el acuerdo favorable del Ayuntamiento o Ayuntamientos de que dependan, pero sí su informe cuando aquéllas contaren por lo menos dos años de existencia legal»*.

Posteriormente se aprobó la Ley 48/1966, de 23 de julio de 1966 sobre modificación parcial del Régimen Local). Para Barranco Vela, con esta norma *«se va a producir la medida legislativa que, quizá, mayor éxito ha tenido en nuestra historia local en relación a la supresión de pequeños Municipios»*<sup>53</sup>.

Señala en su exposición de motivos que *«La insuficiencia de medios económicos hoy a disposición de las Corporaciones Locales para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo es un hecho tan notorio que no es posible discutir la necesidad de una inmediata reforma en orden al incremento de sus ingresos ... (...) Para ello el Fondo Nacional de Haciendas Municipales se concibe de manera que constituya no sólo un útil instrumento de perecuación entre los distintos municipios, sino también de estímulo económico para fomentar las Agrupaciones a efectos del sostenimiento común del servicio a una ulterior racionalización de nuestra organización territorial. Es esfuerzo que la reforma exige no puede malgastarse en el desmenuzamiento de las participaciones entre unidades administrativas que, en la situación actual, no resultan viables como base de prestación de los servicios locales. Las normas en esta materia son resultado no sólo de las interesantes aportaciones hechas últimamente por la doctrina al ocuparse del problema, sino asimismo de cuidadosos estudios estadísticos que*

---

<sup>53</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 95.

*permiten afirmar que la fórmula adoptada aprovechará al máximo los beneficios de la reforma*». Esta norma creó el Fondo Nacional de Haciendas Municipales, del que anualmente se destinaba un 8% a subvencionar un régimen especial de agrupaciones, así como fusiones e incorporaciones de municipios, según lo establecido en sus artículos 15 a 17.

Evidentemente el éxito de muchas de las fusiones a las que dio lugar dicha ley se debió a imposiciones por parte de los Gobiernos Civiles y no a una voluntad libre y real de muchos de los municipios afectados. Así, el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado se pronunciaron sobre las potestades discrecionales que el Consejo de Ministros tenía para el caso de incorporación de municipios a otros limítrofes<sup>54</sup>. Por otra parte, su finalidad esencial no era expresamente la de imponer la fusión de municipios, si no la de dotarles de mejores medios económicos y la de fomentar beneficios económicos para promover la agrupación entre ellos. En palabras de Ruiz Fernández «*Se prescinde, por tanto, de la fusión impuesta por la Superioridad, aunque no de la agrupación de oficio que en casos especiales podrá acordar el Gobierno a propuesta del Ministerio de la Gobernación, previo dictamen del Consejo de Estado*»<sup>55</sup>. El fomento de las *Agrupaciones Municipales* se subvenciona con el creado Fondo Nacional de Haciendas Municipales.

No obstante sus artículos 14 y 15 prevén la agrupación para aquellos municipios próximos entre sí y que tengan menos de 1.000 habitantes. Los beneficios que se daban a los municipios que se acogían a las agrupaciones eran las previstas en el artículo 16. Pero, paradójicamente, lo más trascendental de esta ley fue su artículo 17 que extendía los beneficios previstos para las agrupaciones a las fusiones e incorporaciones y que tuvo mucha mayor aplicación que las disposiciones previstas para las fusiones. En total, la aplicación de la Ley 48/1966 supuso la eliminación de 1.025 municipios, si bien hay que encuadrar este dato en una coyuntura de un avanzado desarrollo industrial que, a su vez, coincide con la emigración del campo a la ciudad y el consiguiente despoblamiento de zonas rurales<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 1966 y Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1973.

<sup>55</sup> Ruiz Fernández, F., *Comentarios a la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local*, REVL, nº 149, 1966, pág. 649.

<sup>56</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit, págs. 54-55

Ya es las postrimerías de este periodo se promulgó la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre 1975, que apenas estaría en vigor, ya que al día siguiente moriría el General Franco y con él su régimen. La inmediata llegada de la Transición y el desmantelamiento del régimen limitaron sobremanera su aplicación práctica, por lo que no nos detendremos en ella<sup>57</sup>.

A la muerte de Franco siguió un proceso de transición que culminaría con la instauración de un Estado social y democrático de derecho, bajo la forma de Monarquía Parlamentaria. Una de las primeras medidas de carácter local tomadas en la Transición fue la adoptada por el entonces Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, consistente en retrasar la celebración de elecciones locales hasta hacerlas coincidir con las siguientes generales (Real Decreto Ley 17/1976, de 8 de octubre) con el objetivo de que éstas se pudieran desarrollar por cauces democráticos. Para ello se dictó Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Estableciendo el carácter supletorio del Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que establecía el sufragio universal, libre, igual, secreto y directo<sup>58</sup>.

El posterior desarrollo de los acontecimientos hizo evidente que la Ley de Bases 41/1975, de 19 de noviembre, tendría difícil encaje con las nuevas estructuras democráticas que estaban por venir, como se podía colegir fácilmente a la vista del Anteproyecto de Constitución cuando éste se dio a conocer. En desarrollo de la misma se dictaron diferentes normativas de desarrollo como fueron el Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre, el Real Decreto 34/1977, de 2 de junio o el Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre. Fue en términos de haciendas locales donde la Ley de Bases tuvo una mayor repercusión y aplicación práctica, trató de facilitar a los municipios la liquidación de las deudas acumuladas por un deficitario sistema de financiación, para ello incorporó en su desarrollo algunos aspectos muy beneficiosos como la creación del Fondo Nacional de Cooperación Local y de la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. La Ley 47/1978, de 7 de octubre, finalmente deroga la Ley de Bases de 1975 dejando curiosamente en vigor la normativa de desarrollo de la misma. Sucediéndose también diferentes disposiciones hasta la entrada en vigor de la Ley de Bases de 1985 como fueron la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, el Real Decreto 211/1982, de 1 de febrero, de retribuciones de los

---

<sup>57</sup> Para un análisis más detallado nos remitimos al exhaustivo estudio realizado sobre la misma en la obra de Morell Ocaña, *La nueva ley de régimen local: el municipio*, REDA, Ed. Cívitas, Madrid, 1976.

<sup>58</sup> Cosculluela Montaner, L. y Muñoz Machado, S., *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1977, págs. 641-668.



funcionarios de la Administración Local o la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales.

La culminación del proceso democratizador, la Transición, se produjo con la promulgación de la Constitución Española el 27 de diciembre de 1978 (en adelante CE). Las disposiciones de régimen local quedaron encuadradas finalmente en su Título VIII *De la Organización Territorial del Estado*, dentro de su Capítulo II que trata *De la Administración Local*, abarcando tres artículos, del 140 al 142. Dicho Título VIII estableció una organización territorial estatal conformada por Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas.



## **CAPÍTULO II**

### **REGULACIÓN ESTATAL BÁSICA Y SUPLETORIA SOBRE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES**



## **CAPÍTULO II. REGULACIÓN BÁSICA SOBRE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES**

**1. El régimen local en la Constitución de 1978**

**2. La garantía institucional de la autonomía local**

**2.1. La autonomía local en relación con la alteración de términos municipales**

**3. La administración local de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**

**4. El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local**

**5. Alteración territorial en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial**



## 1. El régimen local en la Constitución de 1978

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 consagra un modelo organizativo conocido como el Estado de las Autonomías. El arquetipo territorial constitucional descansa en los pilares de la descentralización y el reconocimiento de autonomía. Así lo establece el artículo 137 CE: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». De manera que los diferentes niveles territoriales que conforman el Estado Autónomico estarán constituidos por las diecisiete Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las cincuenta Provincias y los ocho mil ciento veintisiete municipios existentes en la actualidad<sup>59</sup>. Pero el nivel local no va a estar integrado únicamente por el municipio y la provincia, sino que también se contemplan otros entes asociativos supramunicipales como la Comarca, Mancomunidades o Áreas Metropolitanas. Por otra parte, la creación de las Comunidades Autónomas, como uno de los tres niveles territoriales en que se articula el Estado, ha dificultado desde un primer momento el encaje de la provincia en el arquetipo autonómico. Lo que ha planteó la controversia en torno al carácter necesario de los municipios y provincias. Cuestión que resolvió la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 confirmando el derecho a existir de ambos como tipos de entidades locales. Lo que cobra gran importancia desde el punto de vista de la alteración territorial local como luego veremos, al aclarar que tienen derecho a existir como instituciones locales en el sentido de figura jurídica constitucionalmente protegida, pero no implica que lo tengan igualmente las colectividades locales individualmente para pervivir como municipio puesto que el propio ordenamiento prevé la posibilidad de supresión de municipios.

No se han recogido en el nuevo marco legal, sin embargo, figuras de la normativa anterior como las mancomunidades provinciales o las agrupaciones forzosas de municipios, que podrían haber resultado un instrumento útil de cara a una mayor eficiencia en la prestación de servicios locales. Particularmente interesante resultaba la figura de las agrupaciones forzosas de municipios, en tanto en cuanto constituía una fórmula idónea para resolver muchos de los problemas estructurales y de viabilidad que aquejan a los pequeños municipios del mapa local.

---

<sup>59</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2016.

Más aún si tenemos presente que el propio Constitucional, al tener ocasión de pronunciarse sobre las mismas, ha declarado su conformidad con la Constitución<sup>60</sup>.

Nos encontramos, por tanto, ante un Estado complejo, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Bien puede decirse que el nuevo régimen local va a estar plenamente mediatizado por el Estado de las Autonomías. Un arquetipo nuevo el del Estado autonómico que, como señala el Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981), establece un modelo de *distribución vertical de poderes* entre Estado, Autonomías y Entes Locales. A él se ha referido también el supremo intérprete como un *Estado compuesto*. Morell Ocaña ha distinguido entre entes territoriales y no territoriales, concluyendo que entre los primeros estarían los municipios, las provincias y las islas; y que el carácter de los restantes entes territoriales que puedan crear las Comunidades Autónomas dependerá de la configuración legal en relación con su autonomía que le otorguen las leyes que los establezcan. Y en base al orden jurídico que le es de aplicación ha diferenciado entre entidades locales de régimen común (que contiene los principios generales del ordenamiento local y es el común denominador normativo, siendo subsidiario respecto del especial y supletorio del Foral), especial (el de los artículos 39 a 41 LRRL) y Foral (Disposiciones adicionales segunda y tercera de la misma ley)<sup>61</sup>.

El municipio se configura como una entidad territorial básica de la organización del Estado. Sobre esta configuración territorial del municipio sostiene Morell Ocaña que «*En la medida en que la colectividad local forma parte y se integra en otras colectividades territoriales superior o de más amplio radio de acción, en la medida en que el vecino es también miembro de aquellas otras colectividades territoriales superiores, el Municipio es parte de la organización territorial de las entidades en que se integra; ... De aquí que la Constitución señale que el Municipio es parte de la organización territorial del Estado, los Estatutos de las Comunidades Autónomas determinen que el Municipio como parte integrante de su organización territorial y las provincias sean legalmente definidas como agrupación de Municipios ...*»<sup>62</sup>. Respecto de la autonomía, que estudiaremos en profundidad en el siguiente apartado, podemos adelantar que según ha declarado el Tribunal Constitucional la autonomía de las Comunidades Autónomas es

---

<sup>60</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981.

<sup>61</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., pág. 30.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 275.



de carácter político frente a la de los municipios que es una autonomía de carácter administrativo. En cualquier caso, se trata de una autonomía que ha de interpretarse en el sentido de la concesión de las competencias necesarias para poder llevar a cabo la *gestión de sus respectivos intereses*.

Uno de los principios vertebradores del régimen local constitucional será la configuración del municipio en torno al principio de subsidiariedad, en el bien entendido de su cercanía y proximidad al ciudadano como instancia territorial básica o primaria del Estado con la inestimable capacidad de ofrecer una respuesta más ágil y rápida a éste para resolver sus problemas, que igualmente conocerá de modo más cercano.

Aunque en la jurisprudencia no hay una mención concreta al principio de subsidiariedad en el sentido de que éste obligue a establecer una regla constitucional por la que se tenga que privilegiar la actuación de la entidad más cercana al ciudadano, la concepción de la administración local como un ente dotado de una autonomía local que territorialmente está situada en el nivel más cercano al ciudadano, hace posible la justificación de principio de subsidiariedad en el ordenamiento español. Que además también se justificaría en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación del artículo 103 CE<sup>63</sup>.

Pese a ello, la Constitución no ha dispensado demasiada atención a la administración local. Por lo que el análisis del régimen local vigente debe partir del estudio de los artículos 137, 140, 141 y 142 CE. El artículo 137 reconoce la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas. No siendo igual ni teniendo el mismo alcance la autonomía *política* que se reconoce a las Comunidades Autónomas que la autonomía *administrativa* que se propugna para los municipios. De ello nos ocuparemos en el siguiente apartado dedicado a la autonomía local.

A la administración local dedica el Capítulo II de su Título VIII *De la organización territorial del Estado*, que comprende los artículos 140, 141 y 142. La Carta Magna, en su artículo 140, se refiere al municipio, al que devuelve su autonomía, la extracción democrática de sus representantes y reconoce personalidad jurídica propia, cuando establece que «*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados*

---

<sup>63</sup> Salvador Crespo, M., *Gobierno Local y Principio de Subsidiariedad*, en *Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, pág. 104.

*por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».* El reconocimiento de personalidad jurídica al municipio es capital, ya que con ella desaparece el intervencionismo y la tutela del Estado sobre las Corporaciones Locales, que a partir de ese momento únicamente van a ver fiscalizada su actividad por los Tribunales de Justicia en lo contencioso y, en lo económico, por el Tribunal de Cuentas. Con ello el municipio abandona esa *minoría de edad* constante a la que parecía abocado en la tradicional regulación del régimen local. Asimismo detalla la organización municipal, determinando la elección democrática de alcaldes y concejales, lo que implica la plena consagración del principio democrático. Y fruto de todo ello, las entidades locales no pueden convertirse en un apéndice de las restantes administraciones territoriales, sino que han de mantener su identidad e independencia, como reflejo de su autonomía y esa imagen reconocible para la ciudadanía que de ellas se tiene.

El artículo 141 CE regula la provincia, configurándola con una doble condición de entidad local y circunscripción territorial del Estado<sup>64</sup>. Igualmente reconoce a la Provincia *personalidad jurídica propia*, expresión que difiere de la personalidad jurídica *plena* del municipio. Distinción que a buen seguro no es casual y que podemos interpretar como un deseo del legislador de remarcar la independencia provincial frente al Estado y, sobre todo, frente a las Comunidades Autónomas. El gobierno provincial aparece encomendado a *Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*, debe entenderse que ésta última mención está haciendo referencia a los territorios insulares, las autonomías uniprovinciales y los órganos históricos de Navarra y País Vasco. El apartado tercero contempla la posibilidad de crear *agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*, con ello está pensando en otros entes como comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas etc. Este apartado debe ponerse en conexión con el artículo 152.3 CE: *«Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».*

La suficiencia financiera local, derivada de la autonomía del artículo 137 CE, queda plasmada en el artículo 142 CE, que ahora también pasa a depender de las recién creadas Comunidades Autónomas, al establecer que: *«Las Haciendas Locales deberán disponer de los*

---

<sup>64</sup> Alzaga Villaamil, O., *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ed. Del Foro, Madrid, 1978, pág. 636.

*medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Previsión que ha de complementarse, a su vez, con el 133.2 CE, por el cual «Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes»<sup>65</sup>.*

La distribución competencial pivota en torno a dos preceptos fundamentales. El artículo 149 CE, que determina las competencias exclusivas del Estado, y el artículo 148 CE, que glosa una serie de materias sobre las que las autonomías podrán asumir competencias. En lo que al régimen local se refiere, el Estado podrá incidir en ejercicio de las competencias que los apartados 1º y 18º del artículo 149.1 CE le confieren, o lo que es lo mismo, para «*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*» y «*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*». Mientras que, según el artículo 148.1.2º CE, las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía, pueden asumir competencias en dicho ámbito en los siguientes términos: «*1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 2. 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*».

Por lo que en el esquema constitucional la competencia sobre régimen local no se atribuye en exclusiva al Estado ni a las Comunidades Autónomas, sino que se establece un mecanismo por el que se reparte entre ambas. El Tribunal Constitucional lo ha calificado como una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas, el que se ha dado en

---

<sup>65</sup> Sobre esos artículos son de obligada referencia: Martín Mateo, R., *Comentarios a los artículos 140, 141 y 142*, en “*Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*”, Ed. Edersa, Madrid, 1985 y Entrena Cuesta, R., *Comentarios a los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución española*, en “*Comentarios a la Constitución*”, Ed. Cívitas, Madrid, 1985.

llamar *sistema bifronte*<sup>66</sup>, por el que las Comunidades Autónomas y la Administración Local «*se superponen sin anularse*». Incluso ya antes de la propia Constitución se transfirieron competencias en esta materia a los entes preautonómicos. Aquí hay que hacer notar una diferencia fundamental entre autonomías y municipios, y es que para la concreción de las competencias de las Comunidades Autónomas la Constitución remite a la Ley Orgánica, en cambio, en el caso de la esfera competencial de las entidades locales su concreción corresponderá a una ley ordinaria (la LRBRL). A su vez, la atribución de competencia a un ente local debe ser el resultado del proceso de observación del legislador detectando que existe un interés local en esa materia, que atraiga la misma hacia el ámbito municipal como consecuencia inexorable del principio de autonomía local al que nos referimos en el siguiente apartado.

Pero el que las Autonomías puedan asumir competencias sobre la alteración de términos municipales y el hecho de que no exista una reserva competencial específica para el Estado en esta materia no quiere decir que sea una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Al Estado le corresponde la regulación básica del régimen jurídico y organización de la Administración Local en base a diferentes preceptos constitucionales, como son los artículos 137, 140, y 149.1.1º y 18º CE. La fijación de los criterios de distribución competencial del Estado de las Autonomías va a requerir de la coordinación y cooperación entre los entes públicos territoriales.

El concepto *bases* no está definido de una manera específica. Escuín Palop, ciñendo la cuestión a la alteración de términos municipales, afirma al respecto que «*cabe entender que las bases pueden regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios y, por lo tanto, las condiciones imprescindibles para la creación y para la modificación de municipios; pueden regular el procedimiento administrativo básico sobre alteración de términos municipales o los trámites procedimentales necesarios para garantizar la participación de los municipios interesados, la objetividad y el acierto de las resoluciones autonómicas, y pueden definir la política del Estado en orden a la división municipal*»<sup>67</sup>. Morell Ocaña considera incluso que esas bases estatales se limitan únicamente al establecimiento de medidas que fomenten las fusiones de municipios<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, 23 de diciembre de 1982 y 4 de agosto de 1983.

<sup>67</sup> Escuín Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., págs. 1.864-1.865.

<sup>68</sup> Señala, en concreto, que «*Al Estado, en fin, le corresponde en la normativa básica solamente el establecimiento de medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los*

El Estado, en cumplimiento del mandato constitucional para dictar con carácter exclusivo las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas así como a fin de garantizar la autonomía local, dictó la LRBRL y el TRRL; y en el ámbito financiero la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, posteriormente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) actualmente en vigor.

Sobre el esquema de distribución competencial local que subyace a la legislación básica estatal Souvirón Morenilla hace la siguiente consideración: *«En suma, aunque la Constitución reconoce la autonomía de los Entes Locales, no la concreta en un repertorio de competencias propias e indeclinables de éstos, quedando el problema de la concreción de esa autonomía remitido al legislador (problema, porque no resulta fácil acotar el alcance de dicha autonomía, ni tampoco, aún asumiendo que la misma conlleve un ámbito competencial determinado, precisar cuál pueda ser su contenido). (...) Nuestra legislación histórica lo resolvió reconociendo a los entes locales, en el marco de su capacidad general, un conjunto de competencias expresas. Y ésta ha sido también la solución adoptada por nuestro ordenamiento vigente (la LRBRL de 1985) a partir de la interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local (STC de 28 de julio de 1981) que, importando tesis alemanas en boga, vino a renunciar a la delimitación de un ámbito competencial propio y exclusivo de los entes locales, remitiendo el alcance de tal autonomía al reconocimiento por el legislador de un “quantum” de participación competencial de tales entes en las materias que afecten a sus propios intereses.....»*<sup>69</sup>.

El bloque de constitucionalidad constituye el conjunto de normas que han de ser tenidas en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar si las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad son conformes o no con la Constitución. Este bloque actúa, pues, como canon jurídico a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de las diferentes disposiciones. Tradicionalmente se ha considerado que está formado básicamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas de transferencia y delegación de

---

*asuntos públicos locales, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales».* Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., pág. 277.

<sup>69</sup> Souvirón Morenilla, J.M., *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado*, Tomo II, *Los elementos esenciales del sistema constitucional de organización territorial del Estado y su concreción*, Ed. Comares, Granada, 2000, pág. 145.

competencias. Alguna doctrina ha manifestado la conveniencia de que también integren dicho bloque la LRBRL y la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (en adelante CEAL), y coincidiendo con la misma el Tribunal Constitucional ha situado a la LRBRL dentro del bloque de constitucionalidad concluyendo que la LRBRL es un parámetro de constitucionalidad y su infracción, interpretada conforme a la Constitución, supone la nulidad de la ley de que se trate<sup>70</sup>.

En atención a lo que venimos desarrollando podemos dilucidar que la asunción de competencias en materia de régimen local por parte de las Comunidades Autónomas tendrá dos límites infranqueables: 1) Las bases que corresponde fijar al Estado en aplicación del artículo 149.1.18º CE y 2) la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE.

El reconocimiento de la autonomía a las nacionalidades y regiones que consagra el artículo 2 CE da el pistoletazo de salida al proceso autonómico. El acceso a la autonomía se produce a través de dos vías distintas, las de los artículos 143 y 151 CE, que van a condicionar el marco competencial de las autonomías resultante de ese proceso estatuyente. Todas las Comunidades Autónomas asumieron competencias sobre régimen local en sus Estatutos, si bien con distinto grado y alcance. Aquellas Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 151 disponen de un techo competencial más alto y van a asumir la competencia en materia de régimen local con carácter exclusivo<sup>71</sup>. En cambio, las regiones que accedieron a la autonomía por el artículo 143 tenían un ámbito competencial más restringido, limitándose a asumir las competencias en materia de régimen local en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que ésta establezca. Aunque fue común denominador en ambos tipos de Estatutos la mejorable atención que dedicaron a la cuestión local, tal vez más interesados en estos primeros compases del proceso autonómico, en fortalecer y apuntalar las recién nacidas Comunidades Autónomas<sup>72</sup>.

En el año 1992 tiene lugar el denominado *segundo pacto autonómico* con el fin de ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas que se habían constituido por la vía

---

<sup>70</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987, 21 de diciembre de 1989 y 21 de mayo de 1998.

<sup>71</sup> Es el caso de Cataluña, Galicia País Vasco y Andalucía.

<sup>72</sup> Para Medina Guerrero «*Los Estatutos de Autonomía adolecían de un cierto déficit en la regulación del régimen local era una valoración ampliamente extendida antes de que se iniciara el último proceso de reformas*». Medina Guerrero, M., *La reforma del régimen local*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 15.

del artículo 143 CE. Entre 2004 y 2011 diferentes autonomías comienzan un proceso de reforma de sus estatutos que significaría a la postre el alumbramiento de nuevos textos, los llamados Estatutos de *segunda generación*<sup>73</sup>. Los cambios introducidos por los nuevos Estatutos operan básicamente en tres ámbitos: ampliación de competencias, mayor peso institucional y dotación de instrumentos de cooperación con el Estado.

La inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, en desarrollo de sus competencias estatutarias en la materia, han elaborado sus propias normas de desarrollo legislativo de régimen local. Regulándose en todas ellas, si bien con diferente extensión, originalidad y nivel de detalle la alteración de términos municipales. Únicamente dos autonomías, Cantabria y Extremadura, no han aprobado sus propias leyes de régimen local, por lo que en ambas regiones se aplicará íntegramente la legislación estatal con carácter supletorio (TRRL y RPDT).

El estudio más pormenorizado de las competencias autonómicas en materia local dentro del marco estatutario y el análisis comparado de las diferentes leyes de régimen local aprobadas por las Comunidades Autónomas, es objeto de desarrollo en el Capítulo V «Legislación sobre régimen territorial local en las Comunidades Autónomas», al que nos remitimos.

### La diferencia entre administración local y régimen local

Aunque de forma muy sucinta, no podemos soslayar antes de concluir, la diferencia existente, siquiera de matiz, entre Administración Local y Régimen Local. Pese a que constituyen dos conceptos que suelen utilizarse indistintamente como sinónimos, lo cierto es que se trata de dimensiones distintas, si bien con una naturaleza común como es la local.

La Administración Local es una de las administraciones en las que se subdivide la Administración Pública, y que está integrada por los entes públicos menores de carácter territorial con personalidad jurídica propia y distintos del Estado y las Comunidades Autónomas. Caracterizándose por la naturaleza electa de sus miembros y la autonomía en la gestión de sus intereses frente a las restantes administraciones.

Así, el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) dispone que: «*Tienen la*

---

<sup>73</sup> Se trata de los Estatutos de Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra y Extremadura.

*consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior». Por su parte, Entrena Cuesta define a la Administración Local como «aquel sector de la Administración Pública integrada por los Entes Públicos menores de carácter territorial»<sup>74</sup>.*

Mientras que el régimen local, como se ha visto a lo largo de los párrafos precedentes, es una noción que abarca un ámbito mucho más extenso que el de Administración Local. Como señala el Preámbulo de la LRBRL: *«Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía. La pervivencia misma, a lo largo del tiempo y bajo las más diversas circunstancias políticas, de esta nota caracterizadora muestra, no obstante, la indeterminación y ambigüedad del concepto. Sólo su configuración positiva desde unos postulados y en un contexto jurídico-político determinado, es capaz de dotarlo de un contenido preciso. (...) Pero el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la Administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales»*. Una definición más específica y detallada del régimen local actual ofrece Morell Ocaña cuando señala que éste consiste en *«la organización jurídica de las colectividades locales, la estructura y funcionamiento de aquélla a los efectos de asumir la representación y gestión de los intereses de éstas, y la incardinación de las Entidades Locales en el sistema regional y estatal de poderes públicos dispuesto por la Constitución. Consiguientemente, el ámbito de Régimen Local viene constituido, ante todo, por el conjunto de preceptos destinados a proporcionar una expresión jurídica y una organización propia a estas colectividades»*<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Entrena Cuesta, R., *Comentarios a los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución española*, en *Comentarios a la Constitución*, Ed. Cívitas, Madrid, 1985, pág. 2.398.

<sup>75</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., págs. 124-125.



## 2. La garantía institucional de la autonomía local

Si bien es un término polisémico, desde un punto de vista etimológico autonomía significa básicamente la potestad de ciertos entes para dotarse a sí mismos de normas propias. El artículo 137 CE consagra el principio de autonomía de los entes locales territoriales. Proclama de la autonomía de los entes locales que define con más detalle en el artículo 140 CE cuando establece: “*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales...*”. Como complemento necesario de la autonomía local se configura el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales del artículo 142 CE anteriormente referido<sup>76</sup>.

Podríamos considerar que, tal vez, ha existido un exceso de prudencia en la Constitución al no determinar unas competencias municipales y provinciales concretas y sí hacerlo con las del Estado y Comunidades Autónomas en sus artículos 148 y 149 CE. El reconocimiento del artículo 137 CE de la autonomía local para la gestión sus propios intereses remite a la LRBRL que, a su vez, también vendrá dado por las competencias que las autonomías les atribuyan en ejercicio de sus competencias en materia de régimen local. Las Entidades Locales sólo se definen en términos meramente administrativos y no se les da una capacidad *legislativa*.

Mientras que la CEAL, ratificada por España el 20 de enero de 1988, define el concepto de autonomía local en su artículo 3 estableciendo que “*Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, por todas, sentencias de 30 de octubre de 1996, 15 de julio de 1998 y 16 de diciembre de 1999.

<sup>77</sup> Según Rodríguez-Arana Muñoz los artículos de la Constitución y la Ley de Bases que hacen alusiones a la autonomía local deberían interpretarse desde ese punto de vista (el de la definición que hace la Carta Europea de la Autonomía Local). Rodríguez-Arana Muñoz, J., *El Pacto Local*, Revista Vasca de Administración Pública, nº 54, Mayo-Agosto, 1999, págs. 339-340.

Por su parte, el artículo 2 LRBRL establece que: *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, de forma que consagra dicha autonomía en una triple dimensión: la de poder intervenir en asuntos que afecten a sus intereses, la de hacerlo a través del reconocimiento de una serie de competencias propias y la de su proximidad al ciudadano al ser la administración más cercana a éste. Sobre el carácter de la LRBRL, coincidimos plenamente con García Aranda y Núñez Rivero cuando afirman que: *«La LRBRL no es una delegación legislativa para una formación posterior de un texto articulado por el Estado mismo, es una ley básica en el sentido de lo previsto en el art. 149.1.18 CE, esto es, fija bases o directrices relativas a la materia en cuestión. Por otra parte, es una ley marco en el sentido de que fija los límites en relación a competencias legislativas o de desarrollo legislativo, cedidas por el Estado a las CCAA. Y, finalmente, es una ley sobre la que el propio TC ha dado a entender su inclusión entre las normas que componen el bloque de la constitucionalidad y que, por tanto, contribuyen a la determinación de la constitucionalidad de otras normas. Y así encontramos que Sentencias del TC como la 159/01 y la 240/06 que sientan una doctrina en virtud de la cual la LRBRL, exclusivamente, en aquello que suponga un desarrollo inmediato y directo de los arts. 137, 140 y 141 CE, servirá de canon de validez constitucional de la legislación autonómica»*<sup>78</sup>.

Huelga decir que esta autonomía no es exclusiva de los municipios, provincias e islas, sino que también se extiende a los entes de carácter supramunicipal enumerados en el artículo 3 LRBRL, como son las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios. Del mismo modo también será predicable respecto de las entidades de ámbito inferior al municipio en los términos que establezcan las regulaciones de las respectivas Comunidades Autónomas.

---

<sup>78</sup> García Aranda, S. y Núñez Rivero, C., *La autonomía de los entes locales*, Teoría y Realidad Constitucional, nº 31, UNED, 2013, págs. 401-407.

Sin perjuicio de su estudio detallado en el siguiente apartado resulta obligado mencionar, aunque sólo brevemente, el impacto que las modificaciones introducidas por Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha ocasionado en la Ley de Bases del Régimen Local y, por ende, en la autonomía local. Esta norma, bajo la premisa de evitar las duplicidades, ha dividido las competencias municipales en tres tipos; las propias, ejercidas en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 25.2); las delegadas que, como su propio nombre indica, son las que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden delegar a favor de los entes locales mediante el correspondiente convenio y con determinados requisitos (artículo 27); y, por último, las competencias distintas de las propias y las atribuidas por delegación a que se refiere el artículo 7.4, que serían todas aquellas competencias que, a su entrada en vigor, viniera ejerciendo el municipio y no pudieran encuadrarse entre las propias o las atribuidas por delegación de conformidad con los mecanismos de atribución competencial señalados. Posteriormente nos referiremos a los recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo recaídos sobre la LRSAL y que declaran inconstitucionales varios de sus preceptos.

A delimitar con más claridad este concepto de la autonomía local también habrían de contribuir las Comunidades Autónomas en ejercicio de las competencias a nivel local que podían asumir por obra del artículo 148 CE. La autonomía local no debe quedar indeterminada relegando su concreción a un futuro desarrollo legislativo, ha de precisar el ámbito de intereses que atañen al municipio para que éstos se traduzcan posteriormente en un conjunto de competencias ajustado a ellos, y al mismo tiempo dotado de una cierta flexibilidad<sup>79</sup>.

No podemos perder de vista que la excepción competencial, es decir, el hecho de que la ley sectorial atribuya competencias a los entes locales, se ha convertido en la regla general, mientras que el mandato de una esfera propia y específica de competencias locales ni siquiera ha venido existiendo directamente en España. Tan sólo se trataría de ceder en aquellos asuntos que los propios municipios puedan resolver mejor y no sea necesaria una actuación en otras

---

<sup>79</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El nuevo estatuto andaluz aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que reserva en su artículo 60.1.b) la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía para “*La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III*”. Estableciendo en su artículo 90 que “*El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad*” y, a tal efecto, fija en su párrafo segundo todo un haz de competencias propias que tendrían los municipios en los términos que determinen las leyes.

instancias, es decir, por tratarse de un interés supramunicipal. Estaríamos hablando de «*otorgar una especie de universalidad del círculo de acción de la instancia local*»<sup>80</sup>.

Existe incluso una corriente doctrinal que propugna que la autonomía local que consagra el artículo 137 CE posibilitaría, dada la inexistencia de un listado cerrado de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y llevando al extremo el *principio de universalidad de la competencia* para las entidades locales, que éstas podrían arrogarse todas aquellas competencias que en sus respectivos ámbitos no hayan asumido el Estado ni las Comunidades Autónomas. Aunque a decir verdad con escaso predicamento entre la doctrina más autorizada, dado su más que difícil encuadre con el actual sistema constitucional de reparto competencial.

En todo caso la autonomía local tendría un límite en el principio de legalidad administrativa, que define la posición vertical de las distintas administraciones públicas y que implica el respeto a la voluntad del Parlamento. Atendiendo a ese límite, el alcance la autonomía local permitiría, no sólo la intervención en los intereses propios de la correspondiente colectividad, sino también respecto a aquellos que son comunes con otra u otras colectividades.<sup>81</sup>

El Tribunal Constitucional ha entendido la autonomía local como una *garantía institucional*, es decir, se configura más como un instrumento de protección que como una libertad de decisión<sup>82</sup>. Esa garantía institucional se define desde un punto de vista negativo, como un ámbito que las leyes estatales y autonómicas deben dejar a la local<sup>83</sup>.

Una de las más acertadas reflexiones sobre qué es y qué debe entenderse por autonomía local la ofrece el propio Tribunal Constitucional, que por su alto valor reproducimos en toda su extensión:

*“Sobre el concepto y el contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente*

---

<sup>80</sup> Sánchez Sáez, A.J., *Autonomía local y descentralización: su naturaleza jurídica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 37.

<sup>81</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., págs. 44-57.

<sup>82</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

<sup>83</sup> Sánchez Sáez, A.J., *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*, Consejería de Justicia y Administración Pública, IAAP, Sevilla, 2005, págs. 26-27.

*dijimos que la autonomía local "hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal" (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 ("Concepto de la autonomía local") establece que "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".*

*Asimismo ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, dijimos que los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan "su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza". Ello significa que la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del art. 137 CE, ni tampoco cuál el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales. De modo que (según hemos venido señalando, entre otras, en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2) "la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, 'sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar', de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía 'cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre' (STC 32/1981, FJ 3)".*

*En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local,*

*el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno»<sup>84</sup>.*

No obstante, la autonomía local también tiene marcados sus límites, como se ha encargado de señalar el Tribunal Constitucional: *«Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución»<sup>85</sup>*. Declarando, ese mismo pronunciamiento, compatible con la autonomía local el control de legalidad e incompatible el de oportunidad.

Un importante sector doctrinal, partiendo de la concepción iusnaturalista del municipio como ente anterior al propio Estado y más aún a las Comunidades Autónomas, no comparte el hecho de que éstos tengan autonomía política y el ente local tan sólo autonomía administrativa. Y abogan por la necesidad de que la autonomía local, que hasta ahora se ha configurado como administrativa, avance hasta convertirse en una autonomía política. Para Sánchez Sáez ya no es concebible una autonomía local puramente administrativa, inclinándose por una autonomía decididamente política, cuya definición exigiría la reforma de la LRBRL para que contemplase un catálogo específico de competencias propias para municipios y provincias. Planteamiento que se justificaría en el hecho de que los intereses públicos locales no son inferiores a los que gestionan Estado y Comunidades Autónomas y, por ello, las relaciones entre estas instancias debería regularse por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa<sup>86</sup>. Otros

---

<sup>84</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2001.

<sup>85</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981.

<sup>86</sup> Sánchez Sáez, A.J., *Descentralización y subsidiariedad ...*, op.cit., págs. 81-82.

como Parejo Alfonso han evolucionado hasta reconocer un claro componente político en la autonomía local considerando que ésta da expresión, no sólo a la mera autonomía administrativa, sino también a una política, aunque inferior a la estatal y autonómica. Incluso algunos autores van más allá y apuestan incluso por conceder una auténtica potestad legislativa a los grandes municipios<sup>87</sup>. Otros como García López discrepan abiertamente de que la autonomía local constitucionalmente reconocida tenga un mero carácter administrativo, y algunos como De la Vallina directamente ponen de relieve su carácter *político-administrativo*<sup>88</sup>.

Guardando una cierta equidistancia entre ambas posiciones existen algunas teorías, que podríamos llamar mixtas, según las cuales no puede dissociarse el carácter administrativo y político de la autonomía ya que son caras de la misma moneda. Como explica Sosa Wagner: «*Así pues, y sin desconocer ni minusvalorar el distinto grado de la autonomía local y de la autonomía comunitaria, hay que convenir que aquélla (la política) no puede quedar reducida al componente administrativo, de la misma forma que ésta tampoco queda reducida al componente político. Ambos componentes (bien que con intensidades distintas) pueden existir en sendas autonomías y de hecho existen justo en la medida en que devienen elementos constitutivos de la gestión de los respectivos intereses*»<sup>89</sup>.

Lo cierto es que la concepción de autonomía local que tradicionalmente había presidido el régimen local como un conjunto de competencias típicamente locales que habían de ser reservadas al municipio, deudora de otras concepciones semejantes existentes en el derecho comparado como en Alemania o en Francia con la teoría del *pouvoir municipal*, ha dado paso a una nueva concepción de la autonomía más acorde con los nuevos tiempos y procedente de la moderna doctrina alemana encarnada principalmente por Burmeister, en la que ésta se articula como derecho de los entes locales a participar a través de sus propios órganos en la gestión y administración de cuantos asuntos le afectan. Para García-Trevijano las discusiones doctrinales

---

<sup>87</sup> Jordano Fraga, J., *La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización*, Revista de Administración Pública, nº 158, mayo-agosto 2002, págs. 334-335.

<sup>88</sup> De La Vallina Velarde, V., *Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autónomo*, en *Administración y Constitución (estudios en homenaje al profesor Mesa Moles)*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981 y García López, E., *El ajuste de la autonomía municipal en el Estado de las autonomías*, REVL nº 219, 1983 (Citados en García-Escudero Sánchez, P. y Pendas García, B., *El nuevo régimen local español* ..... op.cit., pág. 12).

<sup>89</sup> SosaWagner, F., *Manual de Derecho Local*, Ed. Thomson Aranzadi, Navarra, 2005, pág. 52.

entre iusnaturalistas y positivistas se encuentran ya superadas porque llevadas al extremo ambas resultarían inadmisibles<sup>90</sup>.

La desidia del legislador en lo que al mundo local atañe vuelve a tener reflejo en la articulación de un mecanismo de defensa los municipios frente a normas con rango de ley que pudiesen suponer una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que tuvo lugar de forma muy tardía a través de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), que crea la figura del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local. Tuvieron que pasar veinte años para que los municipios dispusiesen de un cauce con el que impugnar leyes del Estado o las Comunidades Autónomas que lesionasen su autonomía.

Su regulación se contiene en los artículos 75 bis, 75 ter, 75 quater y 75 quinque de la LOTC, introducidos por la citada Ley 7/1999, de 21 de abril. Están legitimados para promover el conflicto en defensa de la autonomía local el municipio o la provincia que sea destinatario único de la ley o norma con rango de ley. En los supuestos de leyes que no sean de destinatario único, pueden promoverlo un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley o norma con rango de ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; y un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley o norma con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Su interposición requiere el preceptivo acuerdo de Pleno de cada una de las corporaciones locales que lo promuevan, adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Antes de formalizar el conflicto ante el Tribunal Constitucional, han de recabar, en el plazo de tres meses desde la aprobación de la ley o norma con rango de ley impugnada, dictamen preceptivo pero no vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma.

---

<sup>90</sup> García-Trevijano Fos, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, II. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, págs. 470-479.



La Sentencia que resuelva el conflicto declarará si existe o no vulneración de la autonomía local, determinando la titularidad o atribución de la competencia controvertida, resolviendo lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. Para la declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la ley o norma con rango de ley que ha dado lugar al conflicto en defensa de la autonomía local es preciso que el Tribunal dicte nueva sentencia si el Pleno decide plantear dicha cuestión una vez resuelto el conflicto declarando que ha existido esa vulneración. Este proceso se sustancia por el procedimiento previsto para la cuestión de inconstitucionalidad.

## **2.1. La autonomía local en relación con la alteración de términos municipales**

Para introducir esta perspectiva de la autonomía local no concebimos mejor manera que remitiéndonos a las siguientes consideraciones del profesor Barranco Vela: *«nos interesa analizar si dentro del concepto de autonomía local debe entenderse también incluido o no, un derecho a la formación del ente municipal como tal, por parte de los sujetos cuyos intereses podrían ser susceptibles de requerir una gestión autónoma. La determinación de este aspecto es algo previo también a la cuestión de las garantías de la autonomía local, y específicamente a si su protección constitucional se encuadra o no dentro de la técnica de la garantía institucional, así como el sentido que cabe otorgar a ésta última. .... Ante todo, parece claro que la autonomía municipal no está reñida con la posibilidad, ofrecida al legislador, de modificar los términos municipales. .... Parece entonces que la autonomía municipal no cubre el derecho a la existencia de un ente local como tal, ya que resulta posible proceder a la alteración de su territorio, e incluso a la supresión del ente mismo por el legislador. Sin embargo, esta afirmación debe ser relativizada inmediatamente en función del carácter instrumental con el que la Constitución confiere (y garantiza) autonomía a los entes locales: <para la gestión de sus respectivos intereses>. De acuerdo con esta exigencia, lo que sí puede afirmarse es que, para cumplir esa finalidad, el legislador estatal o autonómico puede proceder a la alteración de los términos municipales o provinciales, que haga posible una mejor realización del sentido último que la Constitución otorga al principio de autonomía local. Son, en definitiva, los intereses de los núcleos de población y la mejor gestión de los mismos, los que deben motivar la acción*

*legislativa y los que deben servir también como límite y como parámetro de validez de esa acción»<sup>91</sup>.*

La protección que la Constitución confiere a la autonomía local es distinta que la que otorga a la autonómica<sup>92</sup>. Para los núcleos de población que deseen gestionar sus propios intereses no existe un derecho específico a constituir un nuevo municipio. Mientras que para las provincias la Constitución sí reconoce expresamente ese derecho en su artículo segundo, y perfila en su artículo 143.1 CE las condiciones en las que se puede producir. De forma que para los entes locales no existe una previsión específica e identificable para poder acceder a tal condición, por lo cual el legislador tiene un mayor margen decisorio en esta materia al estar al albur de criterios interpretativos más amplios<sup>93</sup>.

Se pueden distinguir dos caras de la misma moneda que es la autonomía local. Por un lado la objetiva, entendida como el conjunto de facultades que se otorgan a los municipios para la *gestión de sus respectivos intereses*, y que permiten identificar al municipio como tal. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional<sup>94</sup>. Respecto a esta versión de la autonomía el legislador estaría obligado a no privar a los municipios de ese ramillete de facultades que los caracteriza y constituyen su ADN para todos los operadores jurídicos. Por su parte, la vertiente subjetiva supondría la garantía de esos núcleos de población que reúnen las características *standard* de lo que se entiende que debe ser un municipio y no lo son jurídicamente, de poder acceder a constituirse como tal sin restricciones ni arbitrariedades por parte del legislador o el poder político que se lo impidan. Es decir, que el legislador puede definir las características básicas que han de cumplirse para ser considerado municipio, y no deberá impedir la constitución como municipios de colectividades que reúnan dichas características.

---

<sup>91</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., págs. 113-114.

<sup>92</sup> Sobre el reconocimiento constitucional de la autonomía local resultan de obligada lectura: Embrid Irujo, A., *Autonomía municipal y constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía local*, REDA, nº30, 1981 y Martín Mateo, R., *La garantía constitucional de las autonomías locales*, REVL, nº 208, 1980.

<sup>93</sup> Para Barranco Vela: «*Con carácter general, es difícil admitir que la autonomía, como garantía institucional, no incluya la posibilidad de que se constituyan en municipio los núcleos de población que deseen gestionar sus propios intereses. La formación del ente local como tal es un requisito previo para el disfrute de la autonomía garantizada por la Constitución. Si no se otorga la posibilidad de constituirse en ente local, se vulnera el principio de autonomía*». Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 116.

<sup>94</sup> STC 32/1981, de 28 de julio.

Desde el punto de vista de la creación y segregación de municipios la autonomía local no sólo supone el ejercicio o atribución de competencias, sino también el poder acceder a la condición de municipios cumpliendo una serie de requisitos que a su vez engloba el propio concepto de garantía institucional de dicha autonomía.

Ello llevaría a que el Estado debería fijar los requisitos mínimos y básicos que entienda que han de concurrir para la existencia del municipio (según sus competencias del art. 149.1.18º CE), mientras que las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias en la materia y en función de la pluralidad y singularidades según las regiones que presenta el mapa municipal español, se encargarían de determinar aquellas otras condiciones, además de las básicas fijadas por el Estado, que se deben reunir para tener la consideración de municipio en esa región.

Aunque ello puede generar el efecto perverso de que esa garantía institucional de la autonomía local derive en la consagración del modelo *clásico e histórico* del municipio existente, y que lleve aparejado el mantenimiento del anquilosado mapa municipal español coartando la imperiosa reforma, en aras de la racionalidad y la eficacia, de la que está necesitado<sup>95</sup>.

A nivel de alteración territorial local, la garantía institucional de la autonomía local que ha consagrado plenamente nuestro Tribunal Constitucional en las Sentencias de 2 de febrero de 1981 y 28 de julio de 1981, supone un límite para el legislador ordinario, que no podrá vaciar o desnaturalizar dicha autonomía municipal o provincial. Sin perjuicio de que un grupo de población no puede decidir por sí mismo y su propia voluntad su constitución en una nueva entidad territorial. Si no se dan determinadas circunstancias establecidas por el legislador para que la transformación territorial sea viable está no se podrá autorizar, pero incluso concurriendo

---

<sup>95</sup> Con suma clarividencia lo expresa Barranco Vela: «*Ahora bien, el problema es que la noción de garantía institucional nos remite en realidad al concepto común históricamente asentado de municipio, que carece en gran medida de funcionalidad a efectos de promover una racionalización de la estructura territorial de carácter local. Si se considerara como parte integrante de la noción de garantía institucional de la autonomía el derecho a la permanencia de los entes locales, tendríamos como resultado una apertura a la proliferación de municipios sumamente disfuncional. Caben, sin embargo, serias dudas de que esa extensión sea posible, pero en todo caso, la noción de garantía institucional es ya, aplicada a la permanencia de los entes locales, una prueba clara de la superposición histórica de principios contradictorios que en materia de régimen local se ha generado, y que inevitablemente se refleja a nivel constitucional. En efecto, la garantía institucional implica una cierta concepción estática del derecho, destinada a la protección de lo existente. Como tal pugnaría con cualquier organización mínimamente funcional del régimen local. La garantía institucional incorporaría así a la orientación finalista de la Constitución en materia de autonomía local, principios de carácter tradicional, histórico y cultural, que no están previstos, sin embargo, a nivel constitucional*». Ibid., págs. 118-119.

esas circunstancias la administración no tiene por qué acordarla necesariamente si existen otros motivos que la desaconsejen<sup>96</sup>.

La mayor parte de la doctrina sostiene que esta concepción de la autonomía local es plenamente compatible con la posibilidad de alteración de términos municipales. A excepción de algunos autores como Castells Arteché que entiende que la Constitución no permite la alteración de términos municipales cuando la población afectada está en contra<sup>97</sup>. Escuín Palop sostiene lo contrario al considerar que la Constitución sí ampara las alteraciones municipales forzosas contra la voluntad de los municipios ya que recuerda que si permite la alteración forzosa de los límites provinciales (según la STC de 28 de julio de 1981) también cabe señalar que se podrá hacer lo propio con los límites municipales, y porque la Constitución no exige para estas alteraciones territoriales el beneplácito de la población afectada. De manera que la alteración de términos municipales podrá efectuarse de forma tanto voluntaria como forzosa, siempre que se tramite por el procedimiento legalmente establecido y se resuelva por el órgano competente<sup>98</sup>. De la misma opinión es Parejo Alfonso, para quien «*la garantía constitucional no se opone a los fenómenos de supresión, segregación, agregación, incorporación o alteración en cualquier otra forma de los municipios y sus términos municipales, aún en contra de la voluntad de dichas Corporaciones*»<sup>99</sup>.

Coincidimos con los autores que sostienen ésta última postura, y consideramos que la citada garantía institucional de la autonomía local a lo único que obliga es a que los municipios afectados participen en el procedimiento de alteración del término municipal en la medida en que les concierne de manera decisiva, pero sin tener su posicionamiento, lógicamente, carácter vinculante ni depender en última instancia de su voluntad. En apoyo de este postulado, y adelantándonos un tanto al capítulo donde hablaremos de la ordenación territorial en Europa, pueden citarse también algunos casos en el derecho comparado, como el de Alemania, donde se han llevado a cabo importantes procesos de alteración de términos municipales, incluyendo

---

<sup>96</sup> Martín Mateo, R., Citado en Sosa Wagner y De Miguel García, *Creación, supresión y .....*, op.cit., págs. 9-13).

<sup>97</sup> Propugna que «*Las alteraciones de términos municipales impuestas forzosamente, llegando incluso a la supresión de un determinado municipio mediante su fusión o agregación a otro u otros, de hacerse impositivamente y sin contar con la libre voluntad de los municipios afectados, parece que difícilmente podía resistir la contraposición con la garantía institucional expuesta con tanta rotundidad por el supremo intérprete de la Constitución*». Castells Arteché, J. M., *La nueva problemática ...*, op.cit., pág. 2.179.

<sup>98</sup> Escuín Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., págs. 1.856-1.857.

<sup>99</sup> Parejo Alfonso, L., *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, IEAL, Madrid, 1981, pág. 146.

fusiones y agrupaciones de carácter forzoso, decretando los Tribunales germanos la plena compatibilidad de los mismos con la autonomía local de los municipios afectados.

### **3. La alteración de términos municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**

La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local se aprobó en una coyuntura en la que era una tendencia progresiva la despoblación y envejecimiento generalizado de los municipios rurales por la inmigración a las grandes ciudades y zonas industrializadas<sup>100</sup>. Dando lugar al concepto de *núcleos de población recesivos* acuñado por Otero y Sánchez Fernández<sup>101</sup>. En el momento de su aprobación en 1985 existían en España un total de 8.058 municipios, dato que demostraba la existencia de un excesivo número de municipios, porque era la primera vez en casi un siglo que aumentaba el número de municipios existente<sup>102</sup>.

Antes incluso de la redacción definitiva de la LRBRL se redactó un Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local en 1981. Ha de destacarse la importancia que tuvo la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, por la que se declaró inconstitucional una gran parte de la legislación local preconstitucional. A resultas de la misma y, en orden a acabar con los diferentes controles y dependencia gubernamental de los municipios en materia tributaria, presupuestaria y de personal, se aprobó la Ley 40/1981, de 26 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales<sup>103</sup>.

La secular necesidad asociativa de los municipios, junto con la permanente negociación con el Estado y las Comunidades Autónomas que se requería en un contexto de tránsito de un sistema e instituciones autoritarios a otro de corte democrático llevarían a la creación, en 1981, de la Federación Española de Municipios. A la que más tarde se unirían Islas, Provincias y otros

---

<sup>100</sup> Al respecto resulta muy interesante estudio de Barbancho, A.G., *Las migraciones interiores en España. 1961-70*, IDE, Madrid, 1975.

<sup>101</sup> Otero, J.M. y Sánchez, J., *La población en Andalucía. Un estudio prospectivo: 1985-1995*, Consejería de Economía y Fomento, Junta de Andalucía, Sevilla, 1987, pág. 10.

<sup>102</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ....., op.cit., pág. 124.

<sup>103</sup> Véase Cosculluela Montaner, L. y Orduña Rebollo, E., *Legislación de Administración local 1975-1987*, INAP, Madrid, 1990.

Entes Locales. Constituyendo finalmente la que hoy conocemos como Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP).

La legislación en materia de régimen local nacería sobre la base del nuevo reparto competencial de atribuciones locales entre el Estado y las Comunidades Autónomas consagrado en los artículos 148 y 149 CE. Los municipios pasarían a tener competencias propias, compartidas y delegadas. Ya mencionábamos hablando del régimen local como la LRBRL se convierte en el vehículo para desarrollar las disposiciones básicas en materia de régimen local emanadas del artículo 149.1.18º CE, a la vez que juega un papel esencial como garante de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sin perjuicio de la misma observancia respecto a ella que ha de guardar toda la normativa sobre régimen local, ya sea estatal o autonómica. La LRBRL se configura, pues, como la columna vertebral del nuevo régimen local. Es tal su trascendencia que sobre la misma se ha llegado al punto de afirmar que *«la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local adquiere así una significación fundamental, por lo que no resultan exagerados, a pesar de su carácter retórico, los calificativos de “segunda Constitución” o “Constitución interna” que con alguna frecuencia le han sido aplicados en el curso de los debates parlamentarios»*<sup>104</sup>.

El Preámbulo de la norma apenas dispensa atención a la alteración de términos municipales, no menciona siquiera de pasada la histórica problemática de la excesiva atomización de la planta municipal española y de los municipios exiguos, limitándose a plantear de soslayo en un párrafo la controversia del binomio unidad y autonomía, y decantándose por la primacía del interés autonómico frente al local en el ámbito de la organización territorial. Se limita dicho párrafo en su dicción literal a manifestar lo siguiente: *«Resurge aquí la vieja polémica entre uniformismo y diversidad en la organización local, en modo alguno resuelta con los intentos frustrados de tipificación de regímenes locales (que sólo suponen una estéril flexibilización del uniformismo), sólo que ahora transmutada en la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomía (de las nacionalidades y regiones y de los entes locales). La resolución adecuada a esa tensión exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también desde luego una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. De esa ponderación resulta que si en lo que*

---

<sup>104</sup> García-Escudero Sánchez, P. y Pendas García, B., *El nuevo régimen local español* ..... op.cit., pág. 7.

*trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de Municipios y creación de nuevos entes territoriales), debe primar el interés autonómico ...».*

La nueva ley de bases establece el contenido local básico derivado del artículo 149.1.18º CE, a nivel estatal, dejando en manos de las Comunidades Autónomas el desarrollo de aquellas cuestiones que han asumido como competencias propias (ya exclusivas en su mayoría) en sus Estatutos de Autonomía. Para evitar el vacío legal de un desarrollo normativo local todavía por determinar, consecuencia de un proceso autonómico aún sin concluir, haciendo uso de la habilitación que proporciona la disposición final primera de la LRBRL, el legislador alumbró el el TRRL; que actuó como legislación supletoria transitoriamente aplicable hasta tanto tuviese lugar el desarrollo legislativo autonómico. Por lo que en el ordenamiento estatal la única normativa que ostenta, en todo caso, el carácter de legislación básica, con independencia de que las Comunidades Autónomas hayan asumido o no competencias sobre régimen local y legislado en la materia, es la LRBR. Sin perjuicio de algunos preceptos del TRRL que también se declaran básicos, como posteriormente veremos, que no tienen demasiada trascendencia en la esfera de la alteración territorial local<sup>105</sup>.

La traslación del reconocimiento de la autonomía local que constituye el frontispicio de la norma tiene su manifestación en su artículo 2: *«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».* Previsiones estas últimas alusivas a estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, eficacia y eficiencia que han sido introducidas por la LRSAL de la que más adelante nos ocuparemos. Para De la Quadra-Salcedo esta disposición también supone la encarnación del principio de subsidiariedad en la normativa básica local, y sostiene que *«con carácter general, recoge por primera vez en nuestro Derecho el*

---

<sup>105</sup> Para Escuin Palop: *«La regulación básica empieza y termina en la LRBRL (art.13) ya que las previsiones del Real Decreto Legislativo 781/1986 y del Real Decreto 1690/1986 sobre la alteración de los términos municipales son meramente supletorias, por lo que su aplicación depende de la ausencia de una legislación autonómica específica».* Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.868.

*principio de subsidiariedad al establecer un mandato de asignación de competencias a los Entes locales por el Estado y por las Comunidades Autónomas de acuerdo con criterios objetivos. El citado artículo se adelantaba así mucho a la Carta Europea de la Autonomía local»<sup>106</sup>.*

El artículo 3 LRBRL configura la tipología de las entidades locales territoriales que viene conformada por el municipio la provincia y la isla. Gozando también de la condición de entes locales las comarcas u otras agrupaciones de municipios que pudieran establecer las Comunidades Autónomas, las áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios. En este ámbito también ha incidido notablemente la LRSAL al excluir a las *Entidades de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas* que recogía la anterior redacción y negar la personalidad jurídica de las que se creen en adelante. Las competencias autonómicas mencionadas hacen que el ramillete de tipos de entidades locales descritas no constituyan un *numerus clausus*, agotándose en las que enuncia este artículo, sino que permita la existencia de otras distintas que puedan establecer las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus atribuciones para configurar su modelo territorial local.

El régimen de la creación, alteración y supresión de municipios se reguló en un solo artículo, el 13, cuya redacción original era la que sigue:

*«1. La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Requerirán en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado.*

*2. La creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.*

*3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas*

---

<sup>106</sup> De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., *Corporaciones Locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales*, en *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, pág. 433.



*que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales».*

Posteriormente este artículo fue modificado por el apartado primero del artículo uno la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Consistiendo dicho cambio en la adición al apartado primero del artículo 13 de la siguiente prevención: «*sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales*».

Antes, la LRBRL, fue modificada también por la Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la LRBRL, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas; norma que introdujo cambios significativos y de calado en abundantes preceptos de la LRBRL destinados a mejorar el marco competencial de las entidades locales y a una mayor profundización en la autonomía local, aunque ninguno de ellos afectó a la regulación de la alteración de términos municipales que aquí nos ocupa.

El estricto procedimiento que esta norma establece para la variación de los términos municipales obedecería, como advertía Parada Vázquez, a la concepción iusnaturalista del municipio a la que el legislador habría continuado rindiendo culto, y que ha derivado en una tendencia doctrinal que ha llevado a la autonomía local a términos quasi soberanistas<sup>107</sup>.

El Tribunal Constitucional ha determinado que el artículo 13 LRBRL no contraviene ni se excede del concepto de regulación básica que le encomienda la Carta Magna<sup>108</sup>. Dicho precepto, y especialmente su párrafo tercero relativo a las medidas de fomento de las fusiones, no sólo no contraviene el concepto de lo básico, tal y como fija dicha sentencia, sino que tiene un carácter sustancialmente básico al limitarse a fijar los criterios determinantes y la finalidad de las medidas, salvaguardando en todo caso las competencias autonómicas en la materia<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Lora-Tamayo Vallvé, M. y Medina González, S., *Territorio y Población Municipal ...* op.cit., pág. 137.

<sup>108</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

<sup>109</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., pág. 102.

Por añadidura, ese carácter básico no impide que las Comunidades Autónomas en su legislación de desarrollo, puedan regular tanto procedimientos de alteración de territorios circunscritos a determinados ámbitos municipales dentro de sus facultades de configuración de su ordenación territorial, como *«dibujar una amplia operación reformadora que afectara al territorio entero de la Comunidad Autónoma, o a partes sustantivas y destacadas del mismo»*<sup>110</sup>.

Los entes locales pasan a asumir una serie de competencias, que vendrán concretadas por lo que disponga la legislación estatal y autonómica que deberá dictarse a tal efecto. Así lo dispone tanto el artículo 2.2 LRBRL: *“Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”*, como su artículo 25.2 cuando afirma que *“El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...”*.

Desaparecen de la ley figuras que podrían haber resultado muy útiles como las mancomunidades provinciales y las agrupaciones forzosas de municipios. De las agrupaciones forzosas opinan García-Escudero Márquez y Pendás García que *«las agrupaciones forzosas constituyen un mecanismo tal vez traumático, pero necesario, para evitar la proliferación de entidades que apenas cuentan con la población y los recursos necesarios para atender sus necesidades mínimas, no ya de prestación de servicios, sino incluso de funcionamiento»*<sup>111</sup>.

La LRBRL supuso en su momento un avance en muchos otros aspectos, pero no sucedió así con lo relativo al régimen de alteración de términos municipales. Basta comprobar que los requisitos para la creación de nuevos municipios del artículo 13 son prácticamente los mismos que los establecidos en la Ley De Régimen Local de 1955<sup>112</sup>.

Nos alineamos con la tesis de Barranco Vela que criticaba que la LRBRL no impide la reforma territorial local pero tampoco la fomenta expresamente, considerando que ley se muestra

---

<sup>110</sup> Ibid., págs. 68-69.

<sup>111</sup> García-Escudero Sánchez, P. y Pendas García, B., *El nuevo régimen local español* ..... op.cit., pág. 199.

<sup>112</sup> En concreto el antiguo artículo 15 de la Ley de 1955 establecía que: *«Para crear nuevos Municipios será necesario que cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan»*.

*prudente* en este sentido, a la que opone que establecer límites racionales para la creación de nuevos municipios no tiene por qué ser una actitud imprudente<sup>113</sup>.

El establecimiento de una serie de rígidos requisitos exigidos con carácter acumulativo constituyen un signo más que evidente de que el legislador ha pretendido frenar la creación de municipios que resultan inviables<sup>114</sup>, pero esta consideración no puede simplificarse en la falsa idea de que se proscribe la creación de nuevos municipios por segregación; ya que ésta será perfectamente viable cuando en el expediente administrativo quede justificado el cumplimiento de todos y cada uno de los condicionantes previstos. Es decir, que sólo se está en contra de la constitución de nuevos municipios que no son viables, los llamados *exiguos*.

Fernández Torres considera que, en vista de todo ello, el sólo cumplimiento de los requisitos acumulativos establecidos en el art. 13.2 LRBRL bastaría, ya que si se dan todos ellos «*no hay en principio ninguna razón legal para oponerse a la segregación solicitada*». Y profundizando en esta apreciación va más allá considerando incluso que existe una previsión favorable a la creación del nuevo municipio de modo que, salvo prueba en contrario que desmonte esta prohibición, debería crearse el nuevo municipio por segregación<sup>115</sup>. Otros autores no piensan así postulando que el mero cumplimiento de los mismos no implica el reconocimiento automático de la segregación recordándonos la discrecionalidad del órgano decisor que impregna esta cuestión<sup>116</sup>. El Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de mayo de 2001 (RJ 2001, 4726) ha zanjado la cuestión en los siguientes términos: «... *para llegar a alcanzar la autonomía -que nadie discute-, es necesario que previamente se adquiera la condición de municipio, y para llegar a esta condición se han de cumplir una serie de requisitos previstos en la ley (...) no puede extraerse, con base en la autonomía municipal, un derecho a la segregación sin el previo cumplimiento de una serie de condiciones legales*»<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Dice al respecto que «*La prudencia y/o debilidad del Estado ha conducido hasta el momento presente a una inflación no justificada de Administraciones públicas que no mejoran las prestaciones a los ciudadanos y sí, por el contrario, afectan gravemente a su bolsillo y al desarrollo racional del territorio*». Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 125.

<sup>114</sup> O en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 enero 2001: «*prevención con que el legislador contempla la creación de esos nuevos municipios independientes mediante la segregación de otros ya existentes*».

<sup>115</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios por segregación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 90.

<sup>116</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., págs. 10-11.

<sup>117</sup> En esta misma línea Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2000.

Barranco Vela opina sobre esta problemática que el artículo 13, al establecer una serie de requisitos bastante estrictos y de cumplimiento acumulado, en realidad de está decantando por tratar de limitar la creación de nuevos municipios, también en consonancia con la apuesta por la fusión del apartado tercero del artículo 13<sup>118</sup>.

Sobre esta habilitación del artículo 13.3 LRBRL para que el Estado pueda establecer medidas tendentes a fomentar la fusión con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos locales ya se pronunciaron en su momento S. Wagner y D. Miguel apreciando que resultaba evidente como en los primeros años hay un predominio de la tendencia a la segregación sobre la fusión, en contra de lo dispuesto en el art.13 LRBRL que trata de fomentar la fusión de municipios para mejorar su eficacia<sup>119</sup>. Tendencia que ha continuado por los mismos derroteros en los años sucesivos en que las fusiones han brillado por su ausencia en tanto que el número incesante segregaciones no ha dejado de crecer; y que viene a confirmar de nuevo pasados otros tantos años que los deseos fusionistas no pasaron de meras intenciones quedando tal precepto realmente en agua de borrajas en lo que a su aplicación práctica se refiere.

La secular problemática de la planta local española, que siempre ha versado en torno a la necesidad de suprimir municipios inviables, y la referida previsión en orden a tratar de fomentar la fusión de municipios constituyen dos motivos de peso suficientes para inclinarnos a pensar que la tendencia que inspira el régimen de la alteración territorial es la de intentar limitar las segregaciones. También lo ha manifestado así en algunas ocasiones el Consejo de Estado. A lo que habría que añadir la flagrante contradicción en que se incurriría sosteniendo que hay una presunción favorable a las segregaciones en la LRBRL cuando al mismo tiempo contempla en su articulado medidas en la dirección contraria, es decir, tendentes al fomento de las fusiones.

Con motivo de la crisis económica que se inició en el año 2008 se produjo la última de las modificaciones experimentadas hasta el momento por la LRBRL. A través de la LRSAL se ha llevado a cabo una reforma de amplio calado en aspectos esenciales de la LRBRL. Los cambios introducidos persiguen el sometimiento de la normativa básica a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como al objetivo de eliminar las duplicidades en el ejercicio de competencias por parte de los diferentes niveles territoriales de

---

<sup>118</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ....., op.cit., pág. 324.

<sup>119</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., págs. 64-65.

gobierno, tratando de hacer posible la máxima de *una administración una competencia*. A esta vorágine reformatoria no ha sido ajeno el artículo 13 LRBRL, que ha experimentado importantes modificaciones. Para el tratamiento y análisis de la LRSAL y su trascendental incidencia en materia de alteración de términos municipales nos remitidos al estudio que hacemos de la misma en el Capítulo VI.

#### **4. El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local**

La génesis del TRRL se encuentra en la Disposición final primera de la LRBRL, que autorizó al Gobierno para *«refundir, en el plazo de un año, y en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria»*. Al mismo tiempo aclaraba que *«la refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones»*<sup>120</sup>. Fueron dos las circunstancias esenciales que motivaron esa autorización, de un lado la imposibilidad de contemplar todo el régimen local en una ley de bases como la LRBRL y la consiguiente necesidad de habilitar normas adicionales que completaran tal regulación; y por otra parte la previsión, ante la posible demora de las Comunidades Autónomas que tenían la competencia en aprobar sus propias leyes de régimen local, de una normativa que pudiera aplicarse con carácter supletorio en defecto de dicha regulación autonómica evitando así que se produjese ningún tipo de vacío legal.

Haciéndose eco de esa habilitación se promulgó el TRRL. La sistemática seguida queda nítidamente descrita en su Introducción: *«se ha procedido a redactar el texto refundido, adecuando los preceptos no derogados de la legislación anterior, con las aclaraciones y armonizaciones procedentes»*.

No obstante ese carácter de texto con vocación de complementario y supletorio con el que se dictó queda un tanto en entredicho al establecer su disposición final séptima el carácter

---

<sup>120</sup> Dicha disposición derogatoria viene a revocar la columna vertebral de la regulación local del régimen anterior incompatible, a todas luces, con los postulados constitucionales del nuevo sistema. A tal efecto derogó, en concreto, la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y la Ley 11/1960, de 12 de mayo, por la que se crea y regula la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local; y, con carácter general, el resto de normas de igual o inferior rango que incurriesen en oposición, contradicción o incompatibilidad.

básico de parte importante de sus preceptos<sup>121</sup>. De acuerdo con ella se van a alternar en el TRRL esos preceptos con carácter básico y otros que no lo tienen y son meramente supletorios. Esta circunstancia alcanza también a la reglamentación de la alteración de términos municipales que se hace en el TRRL ya que dos de los artículos que cita el apartado primero de la disposición final séptima, en concreto el 2 y 3.2, afectan a esta materia en su vertiente provincial. El artículo 2 dispone que *«Cada municipio pertenecerá a una sola provincia»* y el 3.2 que *«En ningún caso la alteración de términos municipales podrá suponer modificación de los límites provinciales»*.

El carácter atípico y contradictorio de dicha disposición la hizo objeto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional que, en su sentencia de 23 de diciembre de 1993 (385/1993), declaró inconstitucional su apartado 1.b), quedando a salvo el 1.a). Igualmente ha sido enjuiciada en vía contencioso administrativa por posibles extralimitaciones en relación con la autorización de la Disposición Adicional Primera LRBRL, habiendo desestimado el Tribunal Supremo los recursos presentados confirmando su adecuación a la habilitación del texto básico<sup>122</sup>.

Para Velasco Caballero esta es la situación actual del TRRL en el sistema de fuentes local: *«Resulta, entonces, que parte de los preceptos del Texto Refundido pasaban a ser una “extensión de la legislación básica” de régimen local, mientras que otros preceptos conservaban el alcance “complementario” que originalmente pretendía la Disposición Final primera LRBRL. (...) Se dictaron (los preceptos del TRRL) con “vocación de complementariedad” en un tiempo (1986) en el que no todas las Comunidades Autónomas disfrutaban de competencias legislativas propias y directas sobre régimen local. Pero después de 1994, con el reconocimiento de competencias legislativas de desarrollo a todas las Comunidades Autónomas, buena parte del TRRL es ya meramente supletorio (conforme al art. 149.3 CE)»*. Y también sostiene que, a partir de 2006, con los Estatutos de autonomía de segunda generación, la posición del TRRL se complica aún más porque muchos de los preceptos que contempla como básicos coinciden con ámbitos en que las Comunidades Autónomas han asumido esas competencias con carácter exclusivo. Concluyendo que en estos supuestos la

---

<sup>121</sup> Disposición final 7ª TRRL: *«De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril: a) Tienen carácter básico, en las materias reguladas por los cinco primeros títulos, los artículos 1; 2; 3.2; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 22, inciso primero; 25; 26; 34; 48; 49; 50; 52; 54; 56; 57; 58; 59; 69 y 71. b) En las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas. En todo caso, tendrá carácter básico el artículo 151.a)»*.

<sup>122</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1990 y de 3 de febrero de 1997.

legislación autonómica de régimen local desplazará la aplicación de aquellos preceptos básicos del TRRL en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma<sup>123</sup>.

Esta controversia planteada respecto a los artículos que declara básicos el TRRL y la coincidencia con ámbitos competenciales en que las Comunidades Autónomas han asumido la materia objeto de esos preceptos con carácter exclusivo, no tiene realmente incidencia a efectos prácticos en relación con los preceptos reglamentarios básicos relacionados con la alteración de términos municipales. Como veíamos, los preceptos que en relación con la alteración territorial declaraba básicos el TRRL eran su artículo 2, que establecía que «*Cada municipio pertenecerá a una sola provincia*», y el 3.2 que determinaba que «*En ningún caso la alteración de términos municipales podrá suponer modificación de los límites provinciales*»; disposiciones del TRRL que precisamente son reproducidos también literalmente en los artículos 12.2 y 13.1 LRBRL. Por lo tanto las Comunidades Autónomas habrán de respetar esas previsiones en cualquier caso, no ya porque figuren con carácter básico en el TRRL, sino porque constituyen materias indisponibles para ellas al formar parte también, y en idénticos términos, de las bases de régimen local que constituye la LRBRL.

Los restantes preceptos del TRRL que no tienen carácter básico y en los que se contempla el régimen de alteración de términos municipales son los artículos 3.1, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. Repasaremos a vuelapluma su contenido remitiéndonos para el detalle a su ulterior desarrollo en sus respectivos capítulos.

Su artículo 3.1 contempla la casuística de las alteraciones territoriales pudiendo producirse: a) por incorporación, b) por fusión, c) por segregación de un territorio para constituir otro independiente ó d) por segregación de un territorio para agregarlo a otro limítrofe.

El artículo 4 prescribe que la incorporación de municipios sólo puede acordarse cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

Respecto a la fusión de municipios el artículo 5 señala que podrá producirse cuando: a) separadamente carezcan de recursos para prestar sus servicios, b) se confundan núcleos urbanos y c) existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económico o administrativa.

---

<sup>123</sup> Velasco Caballero, F., *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, págs. 194-196.

El artículo 6 remite la segregación para la constitución de nuevo municipio a la presencia de motivos permanentes de interés público relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas u otras análogas. Resulta preciso en este punto hacer una breve apreciación partiendo de la prevalencia del artículo 13 LRBRL sobre el TRRL. Y es que eso tampoco impide que se puedan dar casos de segregación motivados por algunos de los supuestos del artículo 6 TRRL, que si bien no pueden imponerse como requisitos necesarios sí pueden constituir un punto de partida para el inicio del expediente de creación de un municipio por segregación. Por otra parte, dichos requisitos del artículo 6 constituyen tan sólo unos casos a título enunciativo no tratándose de *numerus clausus*, como así ha dejado claro en numerosos dictámenes el Consejo de Estado<sup>124</sup>.

El artículo 7 remite, para la segregación parcial del territorio de un municipio y su agregación a otro limítrofe, a las causas de los apartados b) y c) del artículo 5.

El artículo 8 contiene dos prohibiciones esenciales como son la imposibilidad de segregar parte de un municipio si ello priva a éste de los requisitos previstos en el artículo 13.2 LRBRL, y la de segregar el núcleo de un término municipal cuando se halle unido a él por calle o zona urbana. Asimismo contempla también la necesaria división de bienes, derechos, acciones, deudas y cargas (las estipulaciones) en los supuestos de segregación parcial.

Por último, el artículo 9 regula el procedimiento. Señala que se iniciará de oficio por la propia Comunidad Autónoma o a instancia del Ayuntamiento interesado, Diputación Provincial o Administración del Estado, siendo preceptiva la audiencia de la Diputación y Ayuntamientos afectados. Determina igualmente la mayoría necesaria para adoptar los acuerdos plenarios por parte de los Ayuntamientos, el trámite de información pública, la iniciativa vecinal y la necesidad de elevarlo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Y en última instancia establece la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma con envío simultáneo a la Administración del Estado, así como su aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del que se dará traslado a la Administración del Estado.

---

<sup>124</sup> Dictámenes del Consejo de Estado de 20 de julio de 1995 y de 25 de marzo de 1999.



## 5. Alteración territorial en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial

El RPDT también es el resultado del mandato contenido en la Disposición final primera LRBRL, en este caso en su párrafo segundo, para que el Gobierno, en el plazo de un año, procediera a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la LRBRL todas las normas reglamentarias que continuasen en vigor a la entrada de la misma. Una de esas normas que se encontraban vigentes en ese momento y era necesario adaptar a las nuevas disposiciones de la LRBRL era el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952. Ante tal previsión el legislador optó por la opción de la redacción de un nuevo Reglamento en lugar de por la reforma del preexistente, y así lo explica en su preámbulo: *«La disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece que el Gobierno procederá a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma las normas reglamentarias que continúen vigentes y en particular, entre otros, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores. En cumplimiento de tal mandato se ha procedido a redactar el nuevo Reglamento».*

En ejecución de tal premisa se procede a la elaboración del nuevo Reglamento, el RPDT, cuya disposición derogatoria única decreta la derogación del anterior Reglamento de 1952 y de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el mismo.

Su artículo 1 se refiere al territorio. Los dos primeros párrafos del mismo<sup>125</sup> tienen la misma redacción que los del artículo 12 de la LRBRL, y el segundo de ellos igualmente se reproduce tal cual en el artículo 2 TRRL, contagiándose así de su carácter básico. Con respecto al primero de los apartados Castela Rodríguez critica la introducción del término Ayuntamiento y cree que resulta más adecuado hablar simplemente de término municipal<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> 1.«El término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias» y 2.«Todo municipio pertenecerá a una sola provincia».

<sup>126</sup> «La mención, en concreto al Ayuntamiento, ha sido criticada puesto que existen municipios que en lugar de Ayuntamientos tienen Concejo Abierto. En efecto, parece más adecuada técnicamente, la referencia jurisprudencial al término municipal como el ámbito físico dentro del cual los órganos municipales pueden ejercer válidamente sus

Su apartado 3 trata acerca de la continuidad de los términos municipales con la siguiente literalidad: «*El término municipal está formado por territorios continuos, pero podrán mantenerse las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente*». Cuando habla del reconocimiento de esas situaciones de discontinuidad reconocidas actualmente se está refiriendo a los más conocidos como enclaves municipales<sup>127</sup>. Esta figura ha sido tradicionalmente reconocida en nuestra legislación histórica. Suponen una excepción al principio de continuidad territorial de los términos municipales, y por ello deben ser probados<sup>128</sup> ya que existe una presunción en contrario *iuris tantum* de que los términos municipales son continuos<sup>129</sup>. Más complejidad aún revisten los enclaves interprovinciales que se encuentran en otra provincia, o más enrevesado si cabe los que se sitúan en otra Comunidad Autónoma diferente. A ellos nos referiremos cuando hablemos del territorio.

La regulación de la alteración de términos municipales se contiene en los artículos 2 a 16 del RPDT que, al igual que sucede con el TRRL excepto en sus preceptos básicos, tiene carácter supletorio para las Comunidades Autónomas, que podrán dictar sus propias normas en la materia que lo desplacen con la única premisa de respetar las bases dictadas. La nueva regulación se muestra más metódica en la ordenación de los distintos supuestos de alteración y dota de una mayor claridad al procedimiento.

Con ánimo de no resultar repetitivos abordaremos el breve análisis de estos preceptos sobre alteración de términos municipales del RPDT (que en su capítulo correspondiente trataremos de forma más exhaustiva) destacando únicamente aquellas cuestiones que son originales respecto a lo ya previsto en la LRBRL y en el TRRL y que no se contemplan en estos últimos. De tal sistemática se derivan dos grupos: 1) Disposiciones que contemplan aspectos ya tratados en la LRBRL y el TRRL y 2) Disposiciones originales acerca de cuestiones no contempladas en la LRBRL ni en el TRRL.

---

*competencias*». Castelao Rodríguez, J., *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011, pág. 50.

<sup>127</sup> Sobre esta figura son de sumo interés las obras *Enclaves territoriales provinciales*, Repertorio de Vida Local de España, IEAL, 1954 y Ballester Ros, I., *Los Enclaves Municipales en España*, REVL, III, 1968.

<sup>128</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1957 y de 23 de enero de 1969.

<sup>129</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., págs. 85-86.

Pertenecerían a ese primer grupo los siguientes preceptos del RPDT:

Artículo 4, que regula la incorporación y además de necesidades o conveniencia económica o administrativa también incluye como nuevo motivo que *lo impongan la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales*.

En su artículo 5, dedicado a las fusiones, incorpora al requisito de la confusión de núcleos urbanos por el desarrollo urbanístico la precisión: *sin que constituyan solución de continuidad a este efecto los parques, jardines, paseos, avenidas, campos de deportes y zonas residenciales que pudieran existir entre aquéllos*. Expresión ésta última ampliamente debatida e interpretada por doctrina y jurisprudencia, como tendremos ocasión de comprobar cuando analicemos dicho requisito.

En cuanto a la segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para crear uno nuevo, prevista en su artículo 6, a los motivos permanentes de interés público suma, en su apartado segundo, el que se cumplan las condiciones del artículo 3 (núcleos de población territorialmente diferenciados, con recursos suficientes para el cumplimiento de competencias y que no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados).

El artículo 10 concreta que el periodo por el que se someterán a información pública los expedientes de alteración de términos iniciados por los Ayuntamientos será de treinta días. En aplicación de la LPAC<sup>130</sup>, y en defecto de disposición en contrario, hay que entender que se trata de días hábiles.

El artículo 11, que regula la iniciativa vecinal en los supuestos de segregación parcial ,añade que los vecinos deberán constituir una Comisión Promotora e incorporar al expediente los documentos del artículo 14, que elevada la propuesta al Ayuntamiento y sometida a información pública éste deberá adoptar acuerdo sobre la misma en el plazo de dos meses, y que si transcurrido este plazo no lo hace la Comisión Promotora podrá elevar directamente el acuerdo al órgano competente de la Comunidad Autónoma

---

<sup>130</sup> Artículo 30.2 de la LPAC: «Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos».

El artículo 13 adiciona que las resoluciones definitivas se publicarán en el Boletín Oficial del Estado y en los de la Comunidad Autónoma y Provincia respectiva.

Y en el bloque de los artículos que regulan cuestiones completamente novedosas que no son objeto de mención ni en la LRBRL ni el TRRL se situarían los artículos 14 a 16. El artículo 14 detalla los documentos que deberán unirse a los expedientes de alteración de términos municipales, el artículo 15 contempla los datos que deberán constar en la resolución del expediente y, finalmente, el artículo 16 regula las normas organización y funcionamiento de los cargos electos municipales que habrán de seguirse durante el período que medie hasta la celebración de las próximas elecciones municipales.

## **CAPÍTULO III**

### **SUPUESTOS DE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO**



## **CAPÍTULO III. SUPUESTOS DE ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO**

- 1. Incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes**
- 2. Fusión de dos o más municipios limítrofes**
- 3. Segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir uno independiente**
- 4. Segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe**
- 5. Requisitos de la alteración de términos municipales**
  - 5.1. El núcleo de población territorialmente diferenciado**
  - 5.2. Municipio financieramente sostenible**
  - 5.3. Recursos suficientes para el cumplimiento de competencias sin disminución de calidad en la prestación de servicios que venían siendo prestados**
  - 5.4. Necesidad o conveniencia económica o administrativa, o mejora de la capacidad de gestión**
  - 5.5. Motivos permanentes de interés público**
  - 5.6. Confusión de núcleos urbanos**
  - 5.7. Carecer separadamente de recursos para atender los servicios mínimos**
- 6. El procedimiento**
  - 6.1. El inicio del procedimiento**
  - 6.2. La tramitación del expediente**
  - 6.3. La resolución**
  - 6.4. Los efectos**





Antes de comenzar el análisis de este Capítulo debemos realizar una pequeña precisión metodológica. La sistemática con la que se abordarán estos aspectos consistirá en el análisis de la materia a partir de lo dispuesto en la legislación básica estatal, la LRBRL, así como en los Reglamentos que son de aplicación supletoria, el TRRL y el RPDT. Sin perjuicio de intercalar algunas referencias a la normativa autonómica cuando sea preciso.

Seguiremos este esquema porque ambos Reglamentos constituyen una legislación supletoria que es de aplicación para algunas Comunidades Autónomas que no han aprobado normativa específica sobre alteración de términos municipales, como son Cantabria y Extremadura, y porque además guarda muchas similitudes con la regulación que han efectuado la mayoría de las autonomías que sí han legislado sobre esta materia. Sin olvidar que no prescindiremos de la legislación autonómica, la cual será objeto de un tratamiento detallado al que se le dedica un capítulo específico.

Por otro lado no puede obviarse que toda la doctrina y jurisprudencia generada a partir de esta normativa que vamos a repasar, junto con la originada a raíz de la legislación autonómica sobre este tema, proporcionan un valiosísimo acervo jurídico de obligada referencia cuando nos referimos a las modalidades, requisitos y procedimiento en materia de alteración de términos municipales.



## 1. Incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes

La incorporación supone que un municipio se extingue y pasa a formar parte de otro que es objeto de la alteración territorial que implica esta figura. Suele ser habitual referirse también a la incorporación acudiendo a los sinónimos anexión y agregación. Aparece regulada por primera vez en el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de régimen local, de 17 de julio de 1945<sup>131</sup>.

El artículo 4 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) dispone que la incorporación sólo *«podrá acordarse cuando se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa»*.

A lo que el artículo 4.1 RPDT añade que también procederá cuando *«lo imponga la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales»*. Describiendo en su párrafo segundo las consecuencias de la incorporación, al determinar que *«implicará la anexión del término o términos municipales a otro municipio, en el cual quedará integrada a todos los efectos la personalidad de los municipios incorporados»*. Este supuesto contempla tanto la incorporación forzosa como la voluntaria.

Es, primordialmente, consecuencia del crecimiento y ensanche de las ciudades, sobre todo de las grandes urbes. Guarda muchas similitudes con la fusión, constituyendo la diferencia esencial el hecho de que la incorporación está pensada para esos casos de crecimiento de núcleos de población que hagan que prácticamente los dos se confundan en uno sólo, y sea también conveniente desde el punto de vista de la prestación de los servicios de interés general; utilizándose en esos casos las incorporaciones como alternativa a las fusiones<sup>132</sup>. Además, en la fusión se suele estar ante núcleos de población de un tamaño

---

<sup>131</sup> Disponía su artículo 12 que los términos municipales pueden ser alterados: *1º Por incorporación de uno o más Municipios a otros limítrofes*.

<sup>132</sup> En este sentido recuerda Morell Ocaña *«Que ésta es la hipótesis en la que, en la práctica, se han venido realizando incorporaciones, como alternativa a las fusiones, se comprueba también, entre otros supuestos, en el que contempla la <Sentencia de 1 de abril de 1976>. Como se señala más adelante, una de las típicas hipótesis de fusión es aquella en que, entre dos o más Municipios, se da una confusión de sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico. Para la aplicación de la fusión habrá de estarse de hecho ante núcleos*

similar, mientras que en la incorporación lo que sucede es que el crecimiento de un núcleo de población mucho más grande termina prácticamente por *absorber* a uno de un tamaño considerablemente menor.

Lo cierto es que, en la práctica, han prevalecido claramente los supuestos de incorporación sobre los de fusión. Morell Ocaña realiza la siguiente síntesis de la figura de las incorporaciones y su evolución histórica: *«En la “incorporación” se extingue un Municipio o Municipios, modificándose aquél que recibe el territorio y la población del otro u otros. Se lleva a cabo, por consiguiente, la “extinción de uno o varios Municipios y la alteración del territorio y la población de otro”(...) Ahora bien, si las anteriores Leyes de Régimen Local se referían a las fusiones, lo cierto es que la incorporación, también denominada anexión o agregación, aparece y tiene un desarrollo peculiar, en lo que al Derecho territorial español se refiere, como consecuencia del crecimiento y formación de las ciudades, cuyo ensanche, para seguir la terminología puesta en juego en la segunda mitad del siglo XIX, precisa mayor cantidad de terreno para programar y llevar a cabo su expansión. Por ello, ya desde la Ley municipal de 1877 se prevé, junto a una incorporación o fusión voluntaria, la incorporación forzosa al servicio del crecimiento de las grandes ciudades. Según aquella Ley, y luego la municipal de 1935, el Gobierno podrá acordar la incorporación a Municipios de más de 100.000 habitantes de aquellos grupos de población que dependan de otros Ayuntamientos cuando el desarrollo de las edificaciones llegue a confundir los núcleos urbanos o los servicios de interés general impongan la agregación»*<sup>133</sup>.

## **2. Fusión de dos o más municipios limítrofes**

La definición de fusión de municipios no resulta excesivamente compleja, pudiendo afirmar que consiste en una unión de dos o más municipios en la que *«se extinguen todos los afectados para la constitución de otro nuevo y distinto»*<sup>134</sup>.

---

*urbanos de una dimensión relativamente equivalente, pues si uno de ellos predomina, de hecho también, se aplica la incorporación y no la fusión».* Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., pág. 279.

<sup>133</sup> Ibid., pág. 278.

<sup>134</sup> Ibid., pág. 280.

La única referencia a la fusión de municipios que se contenía en la legislación básica estatal era la existente en la redacción primitiva del artículo 13 LRBRL, cuyo apartado tercero afirmaba que *«Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales»*. Apartado que se ha mantenido sin variaciones hasta la actualidad, y que se ha visto complementado con los nuevos apartados 4,5 y 6 añadidos por la LRSAL para establecer el régimen jurídico del convenio de fusión.

En el ámbito de la legislación complementaria, el artículo 5 TRRL establece que la fusión solo podrá realizarse cuando, en ambos municipios, concurren todos y cada uno de los siguientes requisitos: a) Que separadamente carezcan de recursos suficientes para atender a los servicios mínimos exigidos por la ley, b) Que se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico y c) Que existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

Mientras que el artículo 5 RPDT contempla los mismos requisitos mencionados para la fusión, precisando en relación con la confusión núcleos urbanos, que *«no constituyen solución de continuidad a este efecto los parques, jardines, paseos, avenidas, campos de deportes y zonas residenciales que pudieran existir entre aquellos»*. Consagrando en su apartado segundo la competencia del Estado, sin perjuicio de la de las Comunidades Autónomas, para *«atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales»*.

La mayoría de la doctrina tradicionalmente ha valorado positivamente la previsión de medidas tendentes a fomentar la fusión de municipios; así, Sosa Wagner y De Miguel García señalaban que *«El objeto, pues, es conseguir la fusión de municipios, imperativo derivado de la realidad municipal española que cabalmente exige la reducción del número de Municipios como uno de los medios para alcanzar la mejora de “la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”»*<sup>135</sup>. Fernández Torres también coincide en que resulta evidente que el artículo 13 LRBRL sí encierra una voluntad favorable a la fusión municipal, pero apostillando

---

<sup>135</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit, pág. 71.

que dicha voluntad proclive a la fusión no puede llevar a la errónea conclusión de considerar que ello suponga, *a sensu contrario*, que el legislador esté en contra de la segregación<sup>136</sup>.

No obstante, también amplios sectores doctrinales han constado como realmente esa proclama de fomentar las fusiones de municipios y racionalizar así la atomizada planta local no ha tenido apenas implantación, siendo las fusiones *rara avis* en el panorama de las alteraciones territoriales. Para Rivero Ysern, pese al mandato de fomentar la fusión de municipios del artículo 13 LRBRL «*por un lado, hay una escasa actividad administrativa en orden a la confección de un nuevo mapa municipal, y por otra parte, hay un claro predominio de la tendencia segregadora sobre la de fusión*»<sup>137</sup>.

En el mismo sentido ha tenido ocasión de pronunciarse el Consejo de Estado, afirmando textualmente que «*en la legislación del Estado, es bien patente la prevención frente al minifundismo municipal y su orientación hacia la figura de la fusión, ante municipios exigüos, y no a la contraria de la creación de municipios sin base poblacional razonable (artículo 13.3 de la Ley 7/1985)*»<sup>138</sup>. En consonancia con ello Olea Godoy arguye, respecto al motivo de fusión consistente en la carencia de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos, que tal carencia no resulta necesario que sea extrema, sino que bastará con que la fusión propicie una mejora en la prestación de esos servicios que la haga conveniente<sup>139</sup>.

Esta previsión básica ha planteado la controversia de hasta dónde llega la capacidad del Estado para legislar sobre la fusión de municipios o de medidas que la incentiven, al ser una competencia que han asumido con carácter exclusivo a través de sus Estatutos las Comunidades Autónomas. Con la consecuencia de que a nivel estatal sólo podrá incidirse de forma muy básica y limitada dentro de los límites del artículo 149.1.18º CE. Y aunque el Estado puede adoptar medidas para promover la fusión de los municipios ésta será acordada siempre por la Comunidad Autónoma dentro de su competencia en la materia y a sus criterios de organización del régimen local.

---

<sup>136</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios* ..., op.cit., pág. 22.

<sup>137</sup> Rivero Ysern, J.L., *Manual de Derecho Local*, Ed. Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2010, pág. 115.

<sup>138</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 8 de septiembre de 1994.

<sup>139</sup> Olea Godoy, W.F., *Fusión de municipios*, en Arnaldo Cubilla, E., (Coord.), *Enciclopedia Jurídica de la Administración Local*, Vol. II, El Consultor, Madrid, 2009, pág. 2.008.

Sobre esta posible vulneración por parte del Estado de las competencias autonómicas sobre régimen local, y concretamente de alteración de términos municipales, que pudiera suponer el artículo 13.3. LRBRL, el Tribunal Constitucional ha precisado que el hecho de que el Estado haya establecido medidas tendentes a fomentar la fusión de municipios no supone una invasión de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, manifestando que *«esa habilitación al Estado para fomentar la fusión de municipios en nada restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a las alteraciones de términos municipales, las cuales al órgano autonómico competente corresponderá decretar, de acuerdo con la regulación propia de la Comunidad que sólo se encuentra limitada por las previsiones de orden procedimental y sustantivo que, respectivamente, prevén los párrafos 1.º y 2.º del mismo art. 13 (...) No sólo son, pues, los municipios los teóricos destinatarios de la acción de fomento, sino que también pudieran serlo las propias Comunidades Autónomas, con lo que, en tal caso, con mayor evidencia aún si cabe, se aprecia la falta de fundamento de la alegada invasión del ámbito competencial comunitario»*<sup>140</sup>. Y lo reiteró nuevamente, con ocasión de la impugnación que realizó el Parlamento de Cataluña de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, al concluir que *«En cuanto a la supresión de municipios y a la alteración de términos municipales, el legislador básico se ha limitado a regular las bases del procedimiento y reservarse la posibilidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios, en aquellos casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio; pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, como en el caso de los municipios de nueva creación, la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado. Por ello, debemos rechazar la inconstitucionalidad del art. 13.3 LRBRL y, en consecuencia, también de la disposición final primera en lo que a éste se refiere»*<sup>141</sup>.

Nos encontraríamos ante supuestos en los que coinciden sobre una misma materia las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, que la tiene asumida con tal carácter en su Estatuto, y las del Estado que dimanen del artículo 149.1 CE. Es particularmente útil como

---

<sup>140</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989.

<sup>141</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de abril de 2013.

hoja de ruta para afrontar esta problemática por su valiosa carga pedagógica la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 2010 (31/2010) dictada con motivo del recurso contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que, enarbolando la tesis de las competencias concurrentes, se pronuncia con rotundidad confirmando la plena vigencia y compatibilidad de las competencias estatales en esos supuestos. Lo hace en los siguientes términos: *«ya hemos dicho sobre el particular y, en especial, que esa “preferencia” del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. Por lo dicho, el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión. (...) no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales (...) hemos de reiterar que en modo alguno es exigible la salvaguardia por el precepto estatutario de las competencias estatales concurrentes, que son límites insuperables a los enunciados estatutarios y actúan sin impedimento por aquella calificación estatutaria (...) Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será*



*impropiamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC)».*

Ateniéndose a dicha previsión el Estado había llevado a cabo una regulación de las fusiones en la LRBRL ciertamente parca, en ningún caso invasora de las competencias autonómicas, y limitada tan sólo a concretar determinados aspectos muy básicos.

Este panorama legislativo, que permaneció sustancialmente inalterado desde la aprobación de la Ley de bases, sufre una primordial transformación con la aprobación de la LRSAL. Precisamente es en materia de fusión de municipios donde la LRSAL introduce modificaciones más relevantes en la LRBRL, que vienen dadas fundamentalmente por tratarse de uno de los pocos ámbitos en materia de alteración de términos municipales sobre los que puede incidir el Estado con la cobertura que le ofrece el artículo 149.1.18º CE. La reforma se traduce en la introducción de tres nuevos párrafos en el artículo 13 LRBRL, que completan la previsión genérica de su párrafo tercero que continúa con la misma literalidad original.

Si alguna duda quedaba sobre esta apuesta de la LRBRL por el fomento de la fusión de municipios, la nueva redacción de su artículo 13 viene a disiparla contundentemente al consagrar de manera aún más decidida si cabe una férrea voluntad favorable a promover la fusión de municipios. Sin perjuicio de que se echen de menos medidas más tajantes y concluyentes en orden a reformar integralmente el mapa local, que vayan más allá de la mera regulación del régimen de funcionamiento y ventajas de que gozarían los municipios fusionados. Esos nuevos párrafos, el cuarto, quinto y sexto, establecen lo siguiente:

*«4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.*

*Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:*

a) *El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo se incrementará en 0,10.*

b) *El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

c) *Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

d) *De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

e) *Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.*

f) *Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional.*

g) *Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

*La fusión conllevará:*

a) *La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.*

b) *El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

c) *Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis.*

d) *El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).*

e) *Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.*

f) *El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión.*

5. *Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.*

6. *El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación».*

Como sucedió cuando se aprobó inicialmente la LRBRL, y anteriormente hemos tenido ocasión de analizar, algunas autonomías han vuelto a considerar vulneradas sus competencias exclusivas de régimen de alteración territorial local así como la autonomía local por esta regulación estatal impulsora de las fusiones, interponiendo sendos recursos de inconstitucionalidad contra la misma. A ellos ha ofrecido el Supremo intérprete idéntica respuesta en recentísimos pronunciamientos<sup>142</sup>, apreciando nuevamente la plena constitucionalidad de las disposiciones de la LRBRL referentes a las medidas del Estado tendentes a promover las fusiones municipales. Y que también proclamó en la STC de 25 de abril de 2013 (103/2013) citada en la propia exposición de motivos de la LRSAL.

Antes incluso de las sentencias más recientes también ha considerado la doctrina que el establecimiento de estas medidas resultaba plenamente conforme con la autonomía local constitucionalmente garantizada. Para Velasco Caballero, *«Desde la perspectiva constitucional, el nuevo artículo 13.4 LRBRL no ofrece especiales dificultades en su cotejo con la garantía institucional de la autonomía local. No ya porque la garantía constitucional protege la “institución” de la autonomía local, y no la existencia subjetiva de cada municipio (STC 214/1989, FJ 13 C), sino, lo que es ahora más relevante, porque el nuevo artículo 13.4 LRBRL establece un instrumento voluntario de fusión disponible por los municipios, lo que de entrada resulta plenamente conforme con la garantía constitucional de autonomía local ex artículo 137 CE»*<sup>143</sup>.

Para las nuevas disposiciones sobre el régimen de la fusión municipios establecido en el artículo 13 LRBRL nos remitidos al tratamiento que hacemos de la LRSAL en el Capítulo VI.

---

<sup>142</sup> Esencialmente en las Sentencias del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 y de 9 de junio de 2016 que resuelven los recursos presentados por las Comunidades Autónomas de Extremadura y Andalucía respectivamente.

<sup>143</sup> Velasco Caballero, F., *Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local*, en *La reforma de 2013 del régimen local español ... op.cit.*, pág. 114.

### **3. Segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir uno independiente**

Como hemos analizado en apartados precedentes la nueva redacción del artículo 13.2 de la LRBRL dada por LRSAL regula la creación de nuevos municipios por segregación con la siguiente literalidad: *«La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados»*. Dos son las nuevas particularidades que añade, el requisito poblacional mínimo de 5.000 habitantes y la premisa de que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles.

Por su parte, el artículo 6 TRRL habla de la creación de municipios por segregación en los siguientes términos: *«La segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente podrá realizarse cuando existan motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas u otras análogas»*.

De manera análoga lo contempla el artículo 6 del RPDT, incorporando también la necesidad de que *«los nuevos municipios reúnan las condiciones previstas en el artículo 3º y que los municipios de los que se segreguen las partes correspondientes no queden privados de dichas condiciones»*. Alusión ésta que juzgamos innecesaria y reiterativa al ya disponerlo así, tanto el artículo 3 RPDT al que remite, como los propios artículos 8 TRRL y 13.2 LRBRL.

Según la concepción de Morell Ocaña *«Mediante la segregación se constituye un nuevo Municipio, cuyo término se obtiene de otro u otros mediante la privación de una porción de su territorio y de la población que asienta sobre el mismo»*<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., pág. 290.

Esos motivos de interés público basados en la *colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas y análogos etc.* a que aluden los artículos referidos constituyen en la actualidad un anacronismo arrastrado de la anterior legislación y ampliamente superado a día de hoy por unas circunstancias sociales, económicas y de planificación territorial diametralmente opuestas a las existentes en la España de hace más de 60 años. Buena muestra de ello es que ninguna de las legislaciones sobre alteración de términos municipales de las Comunidades Autónomas, más recientes en el tiempo, hacen referencia alguna a esos motivos al regular la creación de nuevos municipios por segregación. Cabe incluso preguntarse si tenía sentido que ya, tanto el TRRL como el RPDT, la mantuviesen en aquel momento como una suerte de legado de la anterior legislación cuando, ya entonces, tampoco parecía tener mucho sentido a la luz de la coyuntura reinante en aquella época; en la que, precisamente, se trataba de desembarazar de un ordenamiento pretérito que se consideraba desfasado respecto a los nuevos tiempos de cambio que se vivían. Además de resultar innecesario puesto que, si se diera la posibilidad de que alguno de esos motivos justificasen la creación de un municipio por segregación en la actualidad, no habría inconveniente en acceder a ello porque, aunque no la cite expresamente, dicha causa podría quedar perfectamente subsumida en la categoría de *motivos permanentes de interés público*, que ofrece al legislador un margen discrecional lo suficientemente amplio como para justificar en ese motivo de alteración<sup>145</sup>.

Existen amplios sectores que, sin llegar a ser contrarios a la segregación, sí creen que al exigirse unos requisitos muy cualificados y restrictivos y hacerse de forma acumulativa se está, en cierta manera, tratando de limitarlas a su mínima expresión. A ello podemos sumar el hecho de que el propio fomento de la fusión por parte del legislador básico estatal (más acentuado aún si cabe tras las previsiones introducidas en la materia por la LRSAL) persigue, indudablemente, el reducir el número de municipios existentes, lo que igualmente lleva aparejado el tratar de restringir lo máximo posible la creación de nuevos municipios. Más si cabe aún en un contexto en el que aún continúa plenamente vigente el secular problema del fraccionamiento y la proliferación de municipios inviables o *exiguos* en la planta municipal española, que lleva intentando atajarse sin éxito desde hace ya más de dos siglos. Sobre esta

---

<sup>145</sup> Para Lora-Tamayo y Medina González estaríamos ante unos criterios vagos y absolutamente anacrónicos, que constituyen conceptos jurídicos indeterminados y que la legislación autonómica y la jurisprudencia se han encargado de ir matizando en los últimos años. Lora-Tamayo Vallvé, M. y Medina González, S., *Territorio y Población Municipal ... op.cit.*, págs. 140-141.

cuestión Morell Ocaña cree que la constitución de municipios por segregación sería una excepción a reconocer en el mapa municipal heredado, y cerrado por la propia historia, consecuencia del asentamiento de una nueva población como consecuencia de una obra pública, dentro de un contexto en el que las correcciones de la estructura municipal deben estar encaminadas, en todo caso, a lograr la incorporación y fusión de municipios que carecen de viabilidad como administraciones públicas<sup>146</sup>.

Así lo cree también el Consejo de Estado que ha manifestado con rotundidad que «*La preocupación tradicionalmente manifestada por el Consejo de Estado (puede verse el dictamen 1.624/93, de 20 de enero de 1994) acerca de la creación de municipios exigüos procede de las exigencias legales que históricamente se han requerido sobre el particular, con un criterio que puede ser criticado pero ha venido siendo constante en nuestra tradición jurídica local*»<sup>147</sup>.

Sin embargo, la doctrina no es pacífica al respecto, considerando otros autores que no existe esa pretendida voluntad contraria a la creación de nuevos municipios en el artículo 13 LRBRL. Fernández Torres sostiene que esa percepción supone un simple tópico sin fundamento, basándose en el dato de que desde 1940 a 1993 se produjeron 60 segregaciones, lo que, según su teoría, demostraría que no existe esa voluntad contraria a la segregación. Considerando igualmente, como apunte revelador, la importancia que tienen los municipios pequeños en el mundo rural «*En la medida en que pueden coadyuvar a frenar los movimientos migratorios hacia las grandes aglomeraciones urbanas, retener la población en sus asentamientos tradicionales y mantener vivo el tejido rural, los núcleos urbanos del mundo rural deben estar en condiciones de poder afianzarse no sólo económica y socialmente, sino además desde un punto de vista jurídico*». De lo que concluye que esa supuesta voluntad contraria a la creación de nuevos municipios por segregación «*Es una verdadera falacia que urge desterrar a la mayor brevedad*»<sup>148</sup>.

Aunque no coincidimos en su integridad con esta última afirmación ya que la migración del campo a la ciudad, sobre todo de jóvenes, se ha debido a factores relacionados

---

<sup>146</sup> Ibid., págs. 290-291.

<sup>147</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 18 de mayo de 2000.

<sup>148</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., págs. 29-30.

con la falta de oportunidades y perspectivas, principalmente en el ámbito laboral, que corresponden a ámbitos más complejos y de carácter estructural, sobre los que sólo se puede incidir de forma limitada a nivel local, más aún en municipios de reducido tamaño. Poco va a poder hacer un municipio pequeño por sí sólo, en el ejercicio de sus competencias, para *frenar* esos fenómenos migratorios que están provocando la despoblación del medio rural y que dependen en mayor medida de políticas a nivel nacional. Ni sería lógico que para intentar *retener* a sus vecinos esos municipios trataran de competir con otros de mayor tamaño ofreciendo servicios similares pero que serían totalmente sobredimensionados para Ayuntamientos de su tamaño. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a casos reales de municipios que han construido pabellones municipales o instalaciones deportivas similares con un aforo superior al número de habitantes del pueblo. Más si cabe en la reciente coyuntura de crisis económica que ha puesto de manifiesto el fracaso del modelo territorial en muchos sentidos. De otro lado tampoco creemos que el número de segregaciones producidas signifique *per se* que exista una voluntad del legislador favorable a las mismas, ya que éste puede introducir en la norma unos requisitos muy restrictivos y de manera acumulativa para intentar limitarlas lo más posible, pero no podrá impedir en última instancia que éstas se produzcan si se cumplen todos los requisitos que se han establecido.

Tanto en el caso de la segregación, como en los anteriormente tratados de fusión e incorporación, existe un amplio margen de discrecionalidad del órgano decisor e a la hora de observar la concurrencia de esos *motivos permanentes de interés público* que son necesarios para que se produzca, si bien matizado jurisprudencialmente como veremos posteriormente.

#### **4. Segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe**

El artículo 7 TRRL hace una remisión, para la segregación de parte de un territorio para su agregación a otro limítrofe, a las causas establecidas en los apartados b) y c) de su artículo 5. O lo que es lo mismo, ésta procederá cuando a) se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico y b) existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Exactamente lo mismo dice el artículo 7 RPDT.



Como exigencia común para cualquier clase de segregación parcial de parte de un municipio, los artículos octavo TRRL y del RPDT prohíben que ésta pueda producirse sin con ello se priva a éste de las condiciones necesarias para poder constituirse como municipio (las de los artículos 13.2 LRBRL y 3 RPDT) o si el núcleo que se pretende segregar se haya unido por una calle o zona urbana al municipio originario. Asimismo estos mismos preceptos señalan que la segregación parcial conllevará *«además de la división del territorio, las de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondiente al núcleo que se trate de segregar»*. A estas divisiones es común referirse como las *estipulaciones*, y remitimos su tratamiento al apartado dedicado a la tramitación del expediente.

Dadas sus similitudes en cuanto a los requisitos exigidos se hace preciso trazar la línea divisoria entre este supuesto y los de agregación de un municipio a otro limítrofe o fusión de municipios. A ello nos ayuda el Dictamen del Consejo de Estado de 3 de mayo de 1958 según el cual para llegar a la fusión o agregación de un municipio *«han de darse las circunstancias precisas que hagan imposible o inconveniente la segregación parcial»*. De forma que, sin esas circunstancias que lo imposibiliten, la situación de confusión de parcial de los núcleos urbanos será resuelta preferentemente a través de segregación parcial de la zona del municipio de que se trate en lugar de por agregación o fusión. Del mismo modo es imprescindible precisar exactamente cuál es el la parte del territorio que será objeto de segregación parcial. Cuestión que resuelve la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1960 cuando afirma que *«no puede decirse que sea conforme al espíritu y finalidad de las disposiciones de la Ley y del Reglamento, en esta materia, acordar la segregación de un término municipal para ser agregada a otro, de una cantidad determinada e inespecificada de hectáreas, sin más precisión que la del número de las mismas: 663 y el trazado de un croquis o plano –sin expresión ni firma del término que lo levantara- de una línea geométrica cuyos datos en relación con los accidentes del terreno, denominación de los pagos o sitios por donde pasa, que corta o contornea, expresión de puntos de partida o ángulos de los distintos trazados, etc., no se indican en absoluto; e incluso, en realidad, tampoco se puede saber si la cifra 663 de las hectáreas ha de entenderse, como expresa el documento número 13 de los aportados por la Puebla de la Barca, sin incluir en ella “yecos y caminos”, lo que en efectivo haría el número de las hectáreas segregadas; aspecto de carácter inconcreto que*

*hacen así mismo jurídicamente inaceptable la resolución impugnada»*<sup>149</sup>. Además, no será el número de habitantes de la porción a segregarse el que condicione la superficie del territorio a segregarse, sino al contrario, será el territorio objeto de la segregación parcial el que determine la población que se incardina en el mismo<sup>150</sup>.

La pretensión vecinal de agregación no puede basarse en que ésta constituye una manifestación del derecho a la libertad de elección de residencia que proclama el artículo 19 CE, debiendo amparar a los vecinos en el ejercicio de tal derecho. El Tribunal Supremo es tajante al respecto cuando aclara que *«El derecho a la libertad de residencia, que garantiza el artículo 19 de la Constitución (...) no acoge ni ampara, como se desprende de su propia naturaleza de ser un derecho de titularidad individual, el derecho de una colectividad de vecinos a segregarse de un determinado municipio para integrarse en otro (...) La libertad de elección de residencia (...) no faculta a los particulares, en atención al lugar en el que libremente hayan fijado su residencia, a decidir sobre su pertenencia a uno u otro municipio, no quedando vinculada la Administración a resolver en la forma solicitada por los vecinos de un determinado lugar»*<sup>151</sup>.

La segregación parcial se inicia de oficio por la propia Comunidad Autónoma o también instancia del Ayuntamiento interesado, la Diputación Provincial o la Administración del Estado (artículo 9.1 TRRL). Pudiendo igualmente ser promovida por la mayoría de vecinos de la zona o núcleo afectado (artículo 11.1 RPDT). Es decir, que la segregación parcial podrá producirse tanto voluntariamente a instancia de los legitimados como de modo forzoso por la propia Comunidad Autónoma.

---

<sup>149</sup> Citada en Morell Ocaña, L., *El régimen* ....., op.cit., pág. 336.

<sup>150</sup> Dictamen del Consejo de estado de 28 de marzo de 1953.

<sup>151</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2005.

## 5. Requisitos de la alteración de términos municipales

### 5.1. El núcleo de población territorialmente diferenciado

Debemos empezar recordando que el territorio no es sólo un requisito, sino un elemento constitutivo del propio municipio, el más determinante. Un municipio tiene que tener su territorio, y para llegar a serlo se le tiene que conceder uno. Por otro lado el territorio resulta también fundamental porque constituye el ámbito en el que el municipio ejerce sus funciones. Y tiene un componente extensivo de la propia competencia y delimitativo respecto de la de los demás.

El concepto de *núcleo de población territorialmente diferenciado* es un concepto jurídicamente indeterminado. No existe una definición legal del mismo. La jurisprudencia al respecto es diferenciada aunque se puede extraer como conclusión una interpretación del núcleo basada en su funcionalidad de cara a la prestación de servicios públicos.

El territorio continuo supone que no puede haber situaciones de discontinuidad territorial. Aunque hay excepciones de índole histórica, los conocidos como *enclaves*<sup>152</sup>. Esta exigencia posee especial incidencia en estos casos puesto que su alteración puede ocasionar, a su vez, una modificación de los límites de los territorios provinciales, autonómicos, o de ambos a la vez.

Por otra parte el núcleo de población ha de ser, en todo caso, único e indivisible<sup>153</sup>. La exigencia de que el núcleo de población territorialmente diferenciado no esté “*unido por calle o zona urbana a otro municipio originario*” (artículo 8 TRRL) ha sido duramente criticada por algún sector de la doctrina al considerar que dicha imposición supone un *prejuicio*

---

<sup>152</sup> Entre los muchos ejemplos existentes, podemos citar el Condado de Treviño que pertenece a Burgos pero está situado en Álava, o, en Andalucía, el de Villar, que pertenece al municipio cordobés de Fuente Palmera y se ubica en la Provincia de Sevilla, en concreto en el municipio de Écija.

<sup>153</sup> Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 15 febrero 1999 y de 31 mayo 2001.

*favorable* al tipo de municipio castellano<sup>154</sup>; debiendo de valorarse dicho aspecto en cada expediente concreto de segregación.

Escuín Palop considera, a la vista del análisis del Dictamen del Consejo de Estado de 14 de agosto de 1971 (nº 34.259) y de las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1974 y de 13 de octubre de 1983, que los requisitos que deberían concurrir para estar ante un núcleo de población territorialmente diferenciado serían los siguientes: *«el núcleo de población debe estar separado de la capitalidad, debe disponer de un conjunto de construcciones destinadas a vivienda y a actividades laborales, debe tener un grupo estable de personas con tendencia al desarrollo humano, debe contar con un sistema interno de comunicaciones cualquiera que sea su grado de desarrollo urbano y debe estar dotado de unas peculiaridades que le confieran individualidad propia»*<sup>155</sup>.

En muchas ocasiones se ha puesto como impedimento para otorgar la segregación el hecho de que exista continuidad entre el núcleo de población y el resto del municipio por la mera existencia de un camino o elemento similar. Tal pretensión ha sido descartada por el Consejo de Estado que viene manifestando que, aunque la separación del resto del municipio sea por la mera existencia de parques, jardines, avenidas, paseos, campos de deporte o zonas residenciales, esto no impide que se pueda considerar como un núcleo de población territorialmente diferenciado. Si existen elementos que denotan un evidente desarrollo urbanístico sin solución de continuidad entre ambos núcleos que deriven en la imposibilidad práctica de poder diferenciar claramente los asentamientos no podrá darse la segregación, señalando al respecto que *«La noción de núcleo territorialmente diferenciado es, por tanto, puramente negativa: la ausencia de elemento urbanístico (entendido este último término en sentido lato), que una dos asentamientos permanentes de población. Se prescinde deliberadamente de formular referencia alguna al vocablo "núcleo". A diferencia de lo que ocurría cuando el citado término se conectaba con el de población, lo sustantivo aquí no es la importancia relativa del asentamiento en sí, sino su misma existencia. Cualquier forma permanente de asentamiento sirve para apreciar la excepción de contigüidad y, por ende, la no viabilidad legal del proyecto segregador. No incorpora, por tanto, ningún elemento*

---

<sup>154</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., págs. 151 y ss. y Castela Rodríguez, J., *El término municipal* ..., op.cit., págs. 292 y ss.

<sup>155</sup> Escuín Palop, C., *La alteración de* ..., op.cit., pág. 1.885.

positivo y vinculado a las características físicas del territorio. La ley no exige, en efecto, que sea preciso demostrar soluciones de continuidad en la orografía, plantaciones y/o cultivos, por ejemplo, para que se puedan autorizar segregaciones»<sup>156</sup>. Y sobre la consideración que puede merecer la existencia de la calle de una urbanización a efectos de la continuidad del territorio resulta muy concluyente la siguiente doctrina del Consejo de Estado «*La infracción del artículo 8.2.b se produce, en opinión de la corporación municipal de Paterna, porque el nuevo límite municipal "atraviesa una calle ejecutada de la urbanización Colinas de San Antonio, que dista en línea 340 metros de las calles del área de La Cañada", si bien en el posterior informe de 2 de febrero de 1995 se afirma que la calle es más un camino asfaltado "que une" ambos núcleos. Entre ambas urbanizaciones existe, pues, una separación (se dice "que dista") urbanística más que un elemento de conexión (...) No puede por menos que concluirse, por tanto, que no existe solución de continuidad a los efectos del artículo 8.2.b del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*»<sup>157</sup>.

Fernández Torres lo expresa de manera clara: «*no puede prosperar una petición de creación de un nuevo Municipio, si los terrenos que separan los núcleos de población afectados por el expediente de segregación disponen de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas o suministro de energía eléctrica, o bien si están consolidados por la edificación o han sido urbanizados*»<sup>158</sup>.

Ante la dificultad de deducir con claridad qué debe entenderse por calle o zona urbana por la que el núcleo de población está unido al municipio matriz, Sosa Wagner y De Miguel García propugnan, para delimitar la noción de zona urbana, acudir a la legislación urbanística y, para desentrañar el concepto de calle que puede resultar más confuso, apoyarse en el Reglamento General de Carreteras<sup>159</sup>, cuyo Anexo define así las vías urbanas (calles): «*cualquiera de las que componen la red interior de comunicaciones de una población, siempre que no se trate de travesías ni formen parte de una red arterial*».

---

<sup>156</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 13 de marzo de 1997.

<sup>157</sup> Dictamen del Consejo de Estado nº 1020/95, de 20 de julio de 1995. Y también en ese mismo sentido Dictamen del Consejo de Estado de 1 de octubre de 1991 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 26 de diciembre de 2000.

<sup>158</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 78.

<sup>159</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., pág.76.

Por su parte, el tamaño del territorio no debe considerarse como un elemento a valorar para determinar la existencia o no de núcleo de población. Así valora la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1991 (RJ 1991,3413) la importancia que habría de tener la extensión: «Tomando de la argumentación del Ayuntamiento apelante el dato de la pequeñez del municipio de Domeño, en su nuevo emplazamiento (...) el mismo nos sirve para apuntar que si alguna significación tiene esa pequeñez, o puede tener, es la timidez con que se afronta el problema, y, sin duda, el temor a no irritar demasiado a la Corporación del municipio grande»). Sobre el particular, la doctrina ha puesto de manifiesto la disparidad que existe en los tamaños de los municipios españoles, «que fluctúa entre el 0,1 km<sup>2</sup> y los 1.806 km<sup>2</sup>, y sólo ocho de ellos superan los 1.000 km<sup>2</sup>»<sup>160</sup>.

Lo cierto es que, generalmente, la inconsistencia suele ser la nota habitual en los alegatos que hace la Administración en contra del reconocimiento de núcleos de población territorialmente diferenciados. No deja de ser cierta la existencia de casos más confusos en los que, ciertamente, resulta muy dudoso delimitar estos contornos tan difusos, por ejemplo los núcleos de población incardinados en zonas de gran densidad demográfica donde resulta harto difícil probar su existencia. Por el contrario, existen otros muchos supuestos que cuentan con cierta resistencia de la Administración cuando a todas luces resulta evidente su condición de núcleo de población territorialmente diferenciado, como sucede con los núcleos de población situados a varios kilómetros del municipio matriz. En los que, sin perjuicio de que en la legislación estatal no haya fijada ninguna distancia mínima obligatoria respecto al municipio matriz para poder acceder a la segregación, resulta más que evidente que se da ese condicionante. Lo que no ha sucedido en el plano autonómico, como más adelante veremos, donde la mayoría de las leyes de las Comunidades Autónomas han fijado como requisito necesario la existencia de una franja de terreno, de extensión y clasificación variable, entre el núcleo que se pretende segregar y el municipio matriz.

El propio Consejo de Estado ha considerado que puede ser muy útil acudir al Nomenclátor elaborado por el Instituto Nacional de Estadística para comprobar los criterios que debe reunir esos asentamientos para ser valorados como núcleos de población<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 77.

<sup>161</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 13 de marzo de 1997.

La población también constituye otro elemento nuclear del municipio. Sin población que resida en un territorio no puede existir el municipio como tal. La doctrina ha debatido ampliamente sobre la cuestión de la población de los núcleos que se pretenden segregar y la posible exigencia de mínimos poblacionales para la constitución de nuevos municipios. Con anterioridad a la reforma operada por la LRSAL, el artículo 13 LRBRL no contenía previsión alguna acerca de la población necesaria para que un núcleo de población territorialmente diferenciado pudiera constituirse como un nuevo municipio. Por lo que hasta ese momento se vinieron aplicando los umbrales mínimos de población que habían establecido las Comunidades Autónomas en sus leyes de régimen local.

Antes de que se estableciera este mínimo básico legal de 5.000 habitantes, cuando las Comunidades Autónomas no hubiesen ejercido sus competencias en materia de régimen local fijando un criterio poblacional mediante su correspondiente ley, habían de estar a lo que resultase de la legislación estatal, o lo que es lo mismo, al artículo 13 LRBRL que no establecía una cifra concreta. No pudiendo aquellas autonomías que no ejercieron su competencia en la materia optar por una hipotética cifra que hubiese podido resultar de la legislación de régimen local que fuese a aprobarse en el futuro por parte de las mismas. Debiendo ser, además, esa referencia la aplicable a todos los municipios sin poder sustituirla por criterios distintos en función de los casos que se puedan ir planteando antes de aprobar su propia normativa autonómica<sup>162</sup>.

Resulta bastante ilustrativo cómo ya con bastante antelación en el tiempo a la LRSAL era habitual, tanto en la doctrina como en diversos textos de derecho comparado, manejar esa cifra media de 5.000 habitantes como límite racional para la viabilidad y subsistencia de los municipios y para la correcta prestación de los servicios públicos que tienen encomendados<sup>163</sup>. El Consejo de Estado comparte esa apreciación al aseverar que *«el Consejo de Estado ha tenido en cuenta su propia doctrina legal, elaborada a lo largo de una larga experiencia en dictaminar expedientes de segregación, y ha considerado que constituía una*

---

<sup>162</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 14 de mayo de 2003.

<sup>163</sup> Según Savigny *«En ningún país extranjero se admite que los servicios públicos esenciales puedan prestarse con eficacia con menos de 5.000 habitantes. No se olvide, en efecto, que para la casi totalidad de los países europeos, se considera la cifra de 5.000 habitantes como un “mínimum” para la constitución de una colectividad racional»*. De Savigny, J., *¿El Estado contra los municipios?*, IEAL, Madrid, 1978, pág. 242.

*referencia razonable, en términos generales, el baremo de 5.000 habitantes, que constituye usualmente un núcleo de población suficiente a tales efectos»*<sup>164</sup>. Como hemos visto la LRSAL ha optado por una postura bastante moderada requiriendo 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios, y permitiendo subsistir a los municipios ya existentes y que se encuentran por debajo de dicha cifra.

Como se ha venido reiterando con anterioridad, el artículo 13 LRBRL ha sido redactado al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18º CE. Por tanto, esta norma condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas en este ámbito al cumplimiento de los requisitos básicos estatales (en este caso el mínimo de 5.000 habitantes) que habrán de ser respetados por las Comunidades Autónomas; no pudiendo las mismas, mediante una norma singular dictada *ad hoc* y fundada en las particulares circunstancias del supuesto en cuestión, exceptuar la aplicación de dicha disposición y crear un municipio con una población inferior a 5.000 habitantes. Ello supondría, del mismo modo, una infracción del artículo 9 LRBRL, según el cual: *«Las normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, Islas u otras entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales»*<sup>165</sup>.

## **5.2. Municipio financieramente sostenible**

La pertenencia de España a la Unión Europea ha conllevado la asunción de una serie de compromisos con las instituciones comunitarias y el resto de socios. Entre ellos han sido particularmente importantes los de índole económica y presupuestaria. Se ponen en marcha políticas de convergencia destinadas a la reducción de los déficits públicos con el ambicioso objetivo de lograr el déficit presupuestario cero (Tratado de Maastricht de 1992 y Consejo

---

<sup>164</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 3 de noviembre de 1994.

<sup>165</sup> Así lo señala el Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016, en relación con la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà, con una población de 866 habitantes.



Europeo de Santa María da Feira de 2000). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Ámsterdam en 1997 fija que el déficit público deberá ser siempre inferior al 3% y tender al superávit o equilibrio presupuestario. Ya en 1999 se cierra la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria que da lugar a la implantación del euro y a contraer nuevas obligaciones, en este caso la de situar los márgenes de deuda pública por debajo del 60% del Producto Interior Bruto (en adelante PIB). Siguiendo esta senda en 2012 se suscribe el Pacto Fiscal Europeo por el que se adoptan medidas de coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria.

En 2008 se inicia una crisis económica a nivel mundial, con efectos especialmente devastadores para la economía española. Los niveles de deuda pública se disparan, las dificultades para financiarse en los mercados se hacen cada día más acuciantes y la posibilidad de que se *rescate* a España, como ya se había hecho con otros países, cobra cada día más fuerza<sup>166</sup>. En estas difíciles circunstancias la presión desde el Banco Central Europeo para que España adoptara medidas tendentes a embridar su deuda y garantizar el pago de la misma era constante. Este complicado escenario llevó a una vertiginosa reforma del artículo 135 CE, que ha pasado a tener la siguiente redacción:

*«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

*2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

*3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de*

---

<sup>166</sup> Por rescate financiero ha de entenderse el crédito monetario que se le concede a un país para evitar la bancarrota y poder financiar su deuda y hacer frente a los pagos. En Europa ya se tuvo que rescatar a otros países como Irlanda, Grecia o Portugal. Dicho rescate fue articulado por la conocida como *troika*, integrada por el Banco Central Europeo, la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

*deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

*5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

*a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

*b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

*c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

*6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».*

Dicha modificación ha implicado las siguientes novedades:

a) Consagración del principio de estabilidad presupuestaria.

b) Supeditación de la política de deuda a las decisiones europeas.

c) Prioridad en los presupuestos del Estado para el pago de la deuda, cuyas condiciones no podrán ser objeto de enmienda o modificación.

d) Límites de deuda por ley, que sólo podrán incumplirse en caso de «catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado». Y aún con ello hará falta la mayoría absoluta del Congreso.

e) Una remisión a que se apruebe una ley orgánica que desarrolle los principios a que se refiere el nuevo artículo 135 CE.

En cumplimiento de ese mandato constitucional se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). Su objetivo último aparece meridianamente claro en su Preámbulo: *«Esta situación exige aplicar una política económica contundente basada en dos ejes complementarios que se refuerzan: La consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y las reformas estructurales»*. Las entidades locales, como no podía ser de otra manera, aparecen incluidas en su ámbito de aplicación tal y como establece su artículo 2.1.c).

La Ley descansa sobre una serie de principios estructurales básicos, a saber: estabilidad presupuestaria (artículo 3), sostenibilidad financiera (artículo 4), plurianualidad (artículo 5), transparencia (artículo 6), eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 7), responsabilidad (artículo 8) y lealtad institucional (artículo 9). La conjunción de todos ellos nos dará las pautas de qué se debe considerar como financieramente sostenible.

El principio de estabilidad presupuestaria se define como la *«situación de equilibrio o superávit esctructural»*, en definitiva, que las Administraciones no gasten más de lo que ingresan. La sostenibilidad financiera se entiende como *«la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea»*, o lo que es igual, el mantener un nivel de endeudamiento adecuado y razonable. El principio de plurianualidad consiste en que *«La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la*

*aprobación y ejecución de los Presupuestos*», debe entenderse, pues, que sin perjuicio de que los presupuestos se aprueban anualmente éstos deben considerarse a efectos del cumplimiento de los objetivos de la ley en un contexto a medio plazo. La transparencia implica que la contabilidad, presupuestos y liquidaciones de los deberán contener información suficiente que permita verificar su situación financiera, cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad, debiendo estar públicamente disponible. El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos supone, básicamente, la aplicación de políticas de racionalización del gasto y mejora de la gestión y que se valoren sus repercusiones. La responsabilidad consiste en que a las Administraciones que incumplan las obligaciones de ésta se les imputarán las consecuencias derivadas de tal incumplimiento. Por último, la lealtad institucional implica, resumidamente, que las administraciones públicas valorarán el impacto que sus actuaciones puedan provocar en el resto de administraciones públicas.

La obligación de reducir el déficit del Estado ha implicado que todas las Administraciones Públicas hayan tenido que asumir significativas restricciones en sus políticas de gasto. Estas restricciones han sido particularmente drásticas para las Entidades Locales. Consecuencia directa de ello es aquella parte de la nueva redacción dada por la LRSAL al artículo 13 LRBRL en la que exige para la creación de nuevos municipios que los resultantes sean *«financieramente sostenibles»*. Pero ningún texto legal ni la doctrina más autorizada nos ofrece un concepto, siquiera aproximado, de municipio financieramente sostenible. Lo más parecido que encontramos en la normativa es el concepto de inversiones financieramente sostenibles que puede extraerse de lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta TRLRHL. Atendiendo al cual serán inversiones financieramente sostenibles las realizadas por entidades locales que se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, que tengan cabida en el grupo de programas del Anexo I de la Orden EHA / 3565 / 2008, de 3 de diciembre, que tengan una vida útil superior a cinco años y que permitan durante su ejecución, mantenimiento y liquidación dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

La indefinición legal y doctrinal lleva a tener que elaborar un concepto de municipio financieramente sostenible como requisito a cumplir para la creación de nuevos entes locales. No es tarea fácil dado el inmenso espacio que ocupa esta materia que abarca los ámbitos económico, financiero y presupuestario. Esto nos obliga a un especial ejercicio de síntesis,

que enfocamos considerando que la elaboración de dicho concepto tendrá como vectores nucleares esos principios rectores que consagra la LOEPSF. Tomando éstos como base y tratando de ser los más sucintos posibles ciñéndonos en la elaboración de este concepto a los efectos de la alteración de términos municipales de la que trata este trabajo, ofrecemos esta definición: «Serán municipios financieramente sostenibles aquellos que no gasten más de lo que ingresen, mantengan un nivel de endeudamiento adecuado, elaboren sus presupuestos anualmente dentro de una planificación a medio plazo, proporcionen información económico financiera veraz y públicamente disponible, apliquen políticas de racionalización del gasto y mejora de la gestión valorando sus repercusiones, tengan en cuenta el impacto que sus actuaciones puedan provocar en el resto de administraciones públicas y sean responsables de las consecuencias derivadas del incumplimiento de todo lo anterior».

Vemos en este precepto el problema añadido de valorar todas estas circunstancias de manera justa y ecuánime. Existen algunos factores que dependerán de parámetros contables o ratios económico-financieros que facilitan sustancialmente su cuantificación, como el nivel de endeudamiento o el no gastar más de lo que se ingresa. Por el contrario otros, como la lealtad institucional o la responsabilidad, son netamente subjetivos y dependerán en gran medida de la voluntad del gestor, lo que dificultará sustancialmente su apreciación. Bien es cierto que consideramos que han de valorarse esos parámetros al partir de nuestra propia definición, al no haber encontrado otra que nos permita disponer de elementos de juicio distintos. Es por ello que esta cuestión que aquí sólo nos podemos plantear en estos términos, queda totalmente abierta, y dependerá en gran medida de la evolución de la futura jurisprudencia que tenga que pronunciarse sobre estos conceptos aún muy recientes en nuestro ordenamiento jurídico. Será ella y la doctrina de otros órganos como el Consejo Consultivo o incluso la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en determinadas ocasiones, los que nos ofrezcan los cauces interpretativos para constatar el cumplimiento de este requisito.

### **5.3. Recursos suficientes para el cumplimiento de competencias sin disminución de calidad en la prestación de servicios que venían siendo prestados**

Respecto a los recursos necesarios para los nuevos municipios que puedan crearse, se sustituye el concepto anterior de «riqueza imponible» por la expresión «para el cumplimiento de las competencias municipales», más específica y restrictiva. Resulta evidente que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado cuya resolución sólo admite una solución justa<sup>167</sup>.

Esta previsión de que el nuevo municipio cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales deberá interpretarse en el sentido de que ha de disponer de los recursos necesarios para poder ejecutar todas las competencias que le atribuyen las Leyes estatal y autonómica, y no sólo para prestar los servicios obligatorios establecidos en el artículo 26 LRBRL<sup>168</sup>.

Fernández Torres coincide en que sólo cabe una solución posible, aseverando que «O los recursos de que disponen los vecinos partidarios de la segregación son suficientes para afrontar el ejercicio de las competencias municipales, o el Municipio que pretenden constituir es inviable. Así de sencillo, en principio»<sup>169</sup>. Y critica que en la práctica la Administración aplica de forma muy restrictiva este criterio, lo que contradice la voluntad real del legislador que no es contraria a la creación de nuevos municipios por segregación.

Llega a inferir que no tendría lógica denegar una solicitud de segregación de un núcleo con una población considerable de entre 5.000 y 10.000 habitantes argumentando simplemente que no cuenta con recursos suficientes «cuando en España hay en la actualidad 6.948 Municipios de menos de cinco mil habitantes, ¿Cómo puede dirigirse a los promotores de la segregación y decirles a la cara que carecen de recursos suficientes para atender las competencias legalmente establecidas, mientras que sí contarían con ellos 6.948 Municipios españoles con menos población? (...) lo normal es que un núcleo de población que supera

---

<sup>167</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2001.

<sup>168</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., pág. 69.

<sup>169</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ....*, op.cit., pág. 86.

*los cinco mil habitantes sea capaz de generar unos recursos económicos similares a los de cualquier otro municipio de tamaño parecido. Lo normal, con la vista puesta en la realidad concreta del mapa municipal español, es que, además, se estime que un núcleo de población de estas características pueda sostenerse por sí mismo, tanto más cuanto que resulta abrumadoramente común la existencia acreditada de Municipios con una población inferior (alrededor de siete mil, o sea, el 86% aproximadamente del número total de Municipios existentes en España) (...)“cuando un núcleo urbano con una población de más de cinco mil habitantes y con recursos propios insta la segregación del Municipio originario, debe partirse de una presunción favorable a la existencia del mismo como Municipio independiente”»<sup>170</sup>.*

No podemos estar de acuerdo con tal afirmación, ya que concluir que, de por sí, un municipio, por el simple y mero hecho de tener entre 5.000 y 10.000 habitantes, va a contar con los recursos suficientes nos parece muy poco riguroso. Bien es cierto que estaríamos ante municipios de una envergadura poblacional que lleve a pensar que lo habitual es que así sea, pero en todo caso no operaría como una presunción automática sino que debería de acreditarse debidamente y aún, *iuris tantum*, podría ser desmontada. Menos aún compartimos el argumento poco sólido de considerar que automáticamente se ha de juzgar que el núcleo de población de entre 5.000 y 10.000 habitantes que pretende segregarse cuenta con recursos suficientes porque sería muy difícil «*dirigirse a los promotores de la segregación y decirles a la cara que carecen de recursos suficientes para atender las competencias legalmente establecidas, mientras que sí contarían con ellos 6.948 Municipios españoles con menos población*». Actuar así nos llevaría precisamente a incidir en el error que ha dado lugar a esa excesiva fragmentación del mapa municipal español. Sería como aceptar la falacia de que el mismo legislador que creó esos 6.948 municipios con menos habitantes ahora se niega a crear otros que tienen más población. Lo que ya conocemos sobradamente que no es así, puesto que esos otros 6.948 municipios vienen *heredados* existiendo desde tiempo atrás, e incluso muchos de ellos incumpliendo los requisitos exigidos actualmente para acceder a la condición de municipio. El hecho de afirmar que, por el solo hecho de que ya hay otros 6.948 municipios -algunos de ellos sin cumplir los requisitos para serlo- los promotores de una iniciativa de segregación tienen derecho a que se acceda a su pretensión por la supuesta inexistencia de una especie de autoridad moral suficiente de la administración para negárselo

---

<sup>170</sup> Ibid., págs. 89 y ss.

parecería, si se permite la expresión, hasta un tanto *infantil*. Nos llevaría a persistir en el error que ha dado lugar a la fragmentación que se pretende combatir. Así lo considera también la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2001 cuando sostiene que *«el hecho de la existencia en la Comunidad Valenciana de un número elevado de poblaciones, - y en el total de España -, con un número de habitantes no superior a 1.900, -antes hemos citado la cifra poblacional del municipio cuya creación por segregación se pretende-, no supone que, sólo por ello, haya de quedar invalidado el criterio expresado en el Decreto recurrido de considerar prevalente el interés público autonómico en relación con una ordenación territorial racionalizadora, que no es compatible con una progresiva atomización injustificada del territorio»*. Opinión que también comparte el Consejo de Estado en su dictamen nº 557/2003, de 14 de mayo de 2003. Tampoco compartimos esa pretendida presunción favorable a la creación de nuevos municipios en base a todo lo que hemos venido afirmando en apartados y capítulos precedentes. Si no que, más bien al contrario, sostenemos que el legislador se ha mostrado muy drástico y restrictivo con la creación de nuevos municipios tratándolo de reducir a su más mínima expresión, a la vez que potencia las fusiones y agregaciones de municipios como alternativa.

En cualquier caso, la expresión *recursos suficientes* es muy desafortunada por indefinida. Es difícil determinar o cuantificar la *suficiencia económica* de recursos<sup>171</sup>. Y más teniendo en cuenta los alarmantes números y la deuda que actualmente arrastran los municipios existentes, sin que haya existido un control por los poderes superiores.

Habrà que tener en cuenta, no sólo los recursos económicos con los que cuenta la entidad originaria, sino también los que tendrían la entidad resultante así como la matriz y si serían suficientes en función de la población que pasarían a tener ambas. La suficiencia económica es un requisito necesario que se ha de mantener, además de para el nacimiento del nuevo municipio, también durante toda su vida para así garantizar la subsistencia de los mismos. Pero no es el único requisito, también se tienen que cumplir el resto que la ley establece. Por otra parte, esta exigencia no supone una vulneración del artículo 9.5 CEAL según el cual: *«La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de*

---

<sup>171</sup> En este particular resulta referencia obligada la obra González Sánchez, M., *Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones locales según la Constitución Española*, REVL, nº 229, 1986.



*financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia»<sup>172</sup>.*

No obstante, para constatar este condicionante, la Administración debe realizar un examen exhaustivo y detallado de la petición para comprobar si concurre este requisito, no siendo lícito limitarse a exigir a los promotores una prueba plena de que el nuevo municipio que pretenden crear es viable, porque, como han señalado el Consejo de Estado y la jurisprudencia, sería imposible<sup>173</sup>.

Una de las problemáticas recurrentes en muchos de estos casos tiene lugar cuando la parte del municipio que se pretende segregar supone una importante fuente de ingresos económicos para el municipio matriz que, lógicamente, suele ser muy reticente a la segregación y no se muestra dispuesto a perder tan importante fuente de recursos<sup>174</sup>. Sin perjuicio de la legítima aspiración de un núcleo de población a constituirse en municipio, tampoco puede dejarse pasar que en algunas ocasiones el telón de fondo de esas reivindicaciones es la mejor situación económica y de desarrollo que ha alcanzado el núcleo de población respecto al municipio matriz, cuestión que conecta directamente la legitimidad de esta aspiración con el principio de solidaridad que plasma la Constitución de forma reiterada en sus artículos 2,9,14,45,138,139,150,156 y 158.

En cuanto a la exigencia de que no puede ser disminuida la calidad de los servicios que venían siendo prestados, nuevamente nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado. Sosa Wagner y D. Miguel García sostienen que *«supone que el legislador básico ha establecido un criterio abiertamente más restrictivo para la creación de nuevas entidades municipales que el manejado por el legislador precedente»*, avisando además de que *«deberá ser tenido en cuenta no sólo por la legislación de las Comunidades Autónomas, sino también y muy destacadamente, por los Tribunales de Justicia en la solución de los*

---

<sup>172</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2005.

<sup>173</sup> Lozano Cutanda, B., *La creación de nuevos municipios por segregación*, REDA, nº. 121, 2004, pág. 156.

<sup>174</sup> Como sucede, por ejemplo, en el caso del núcleo de población de Torre del Mar, que pretende segregarse del municipio malagueño de Vélez Málaga, pero al suponer éste un importante enclave turístico que reporta una sustancial fuente de ingresos se encuentra con la negativa del municipio matriz.

*innumerables conflictos judiciales en que, a menudo, desembocan estas operaciones»<sup>175</sup>. El Consejo de Estado ha interpretado dicha expresión de un modo un tanto flexible, y opina al respecto que «Esta expresión no puede interpretarse, sin más, en su estricta literalidad "disminución en la calidad", puesto que siempre se producirá alguna carencia inicial, cuando una determinada organización de servicios se divide en partes. La ley pretende que cuando, de una operación de alteración de términos, surja un nuevo municipio, éste nazca y el antiguo conserve una dimensión adecuada que, estructuralmente, les permita, a medio plazo por lo menos, desarrollar las actividades y funciones que les están encomendadas en función de su tamaño respectivo»<sup>176</sup>.*

Resulta evidente, pues, que no puede exigirse una prueba plena de que el nuevo municipio que va a nacer sea viable<sup>177</sup>. Como recuerda el Dictamen del Consejo de Estado nº 1839/96, de 13 de febrero de 1997 *«la interpretación de este precepto no puede llevar a exigir una prueba plena en la justificación de la "mejora objetiva". Es imposible acreditar, con ese rigor, un hecho futuro como es la prestación de unos servicios por una entidad que aún no ha nacido. El artículo 11.2, por el contrario, debe entenderse como la necesidad de convencer al intérprete de que esa "mejora objetiva" se producirá como consecuencia de la constitución del nuevo municipio llamado a prestarlos, en función de ciertas medidas que adoptará la nueva corporación»<sup>178</sup>. En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo al considerar «que en el juicio sobre la viabilidad económica de un núcleo de población que aspira a segregarse siempre hay un componente de futuro (no una "presunción" en sentido técnico-jurídico) con una relativa incertidumbre»<sup>179</sup>.*

Se trata de una expresión difícilmente cuantificable, es muy difícil determinar qué se entiende por calidad media, o establecer parámetros en comparación con los que contrastarla para lograr calcularla. La calidad de los servicios la evalúan los destinatarios de los mismos,

---

<sup>175</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., pág. 69.

<sup>176</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 3 de noviembre de 1994.

<sup>177</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 92.

<sup>178</sup> También sobre este particular se cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1984 que se respecto a los requisitos del artículo 13 LRBRLL habla de *«la racional probabilidad de su subsistencia»*. Y en apoyo de su tesis reivindica la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989 según la cual, en caso de duda, debería resolverse a favor de la aspiración de creación del nuevo municipio.

<sup>179</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2001.

los ciudadanos. Además esa calidad depende del equipo de gobierno que los gestiona, lo que no se puede predecir. Aunque, a título meramente orientativo, sí podría acudirse a algunos parámetros en cierta medida cuantificables que pueden ayudar a determinar, al menos en algunos aspectos, la calidad del servicio, como el caudal de agua potable, el número de trabajadores o bienes destinados al servicio, las dependencias y medios con lo que cuentan etc.<sup>180</sup>.

Lo que se debe exigir para crear un nuevo municipio es demostrar que, en definitiva, se mejoran las condiciones de vida de sus vecinos así como los servicios que se les prestan. Y esto sí se puede demostrar con datos objetivos, como la mayor proximidad y cercanía para su prestación, lo que a su vez conlleva respuestas más ágiles y rápidas, el contar ya con infraestructuras que permitan prestar el servicio, el que haya servicios en que se funcione con más eficacia porque se evitan duplicidades etc.

La constante demanda ciudadana de más y mejores servicios públicos ha aumentado en paralelo la preocupación por modernizar y mejorar su gestión, haciéndose igualmente necesaria la implantación de indicadores útiles y fiables que permitan medir la calidad, coste y eficiencia de la prestación de dichos servicios. Indicadores que nos pueden ser muy útiles para comparar y medir la calidad de los servicios a efectos de valorar si se da o no la disminución de la misma a la que alude este requisito. La metodología para fijar estos indicadores parte de considerar una serie de factores previos del municipio como número de habitantes, partidas de gasto, empleados o superficie del suelo urbano, y de considerar cada uno de los servicios fijando indicadores específicos para cada uno de ellos (Policía Local, Biblioteca, Servicios Deportivos, Educación, Limpieza etc.). De ello resultan una serie de indicadores que proporcionan información muy fiable para poder evaluar la calidad media de los servicios, como pueden ser los de gasto por habitante, gasto por persona atendida, nivel de cobertura, plazas por habitante, relación entre habitantes y agentes policiales, gastos por alumno, gasto por atenciones realizadas, gasto por kilómetros lineales, kilómetros lineales por trabajador, gasto por kilogramo de residuos y un largo etcétera<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ....., op.cit., pág. 180.

<sup>181</sup> Mora, A., *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*, Revista Auditoría Pública, nº 32, Abril, 2004.

Un modelo a seguir bastante claro de cómo proceder de cara a la acreditación de esa suficiencia de recursos nos la ofrece el siguiente pronunciamiento del Consejo de Estado: *«De la metodología empleada (...) pueden extraerse ciertas conclusiones provisionales, probablemente valiosas para emitir una valoración global en relación con este apartado relativo a la suficiencia de recursos: - en primer lugar, que se trata de un documento ponderado y razonable. - en segundo lugar, que resulta verosímil: (i) tanto en relación con el estado de ingresos, el cual no aparece artificialmente inflado a primera vista (...) (ii) cuanto en relación con el estado de gastos, el cual tampoco produce impresión de reducción artificial, sino que se ajusta a la realidad subyacente»*<sup>182</sup>.

En definitiva, no se puede exigir una prueba cierta, empírica y definitiva de que los futuros municipios contarán, con total y absoluta certeza, con recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias. Un componente de incertidumbre siempre es inevitable en este ámbito. Piénsese que existirán situaciones imprevistas que no dependan de la gestión del nuevo municipio y pueden redundar súbitamente y de forma muy negativa en los recursos municipales necesarios para prestar los servicios públicos. Es el caso, cuyo impacto aún perdura, de la letal bajada en los ingresos en concepto de Impuesto sobre actividades económicas y tasas urbanísticas que han sufrido la mayoría de los municipios como consecuencia de la crisis económica y sus devastadores efectos sobre el sector de la construcción. O, por ejemplo, el desmantelamiento de una instalación especial por la que un municipio veía sustancialmente incrementado su padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, perdiendo repentinamente esos ingresos. Por todas estas circunstancias es lógico pensar que debería bastar una presunción favorable a la viabilidad del nuevo municipio en cuanto a recursos que, sin bien no se le pide el imposible de la infalibilidad, si deberá, en todo caso, estar basada en fundamentos sólidos, demostrables y contrastados como los ya apuntados (sin perjuicio de otros muchos que puedan existir) por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado.

---

<sup>182</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 20 de julio de 1995.

#### 5.4. Necesidad o conveniencia económica o administrativa, o mejora de la capacidad de gestión

La exigencia de que existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa faculta a la administración para una *amplia discrecionalidad* en la aplicación de la misma. Pero esta conveniencia económica o administrativa *ha sido objeto de una interpretación extraordinariamente lata, y no sólo de apreciación discrecional*<sup>183</sup>. Al respecto el Consejo de Estado aclara que basta con que haya una conveniencia general, si bien «*ha de afectar a la colectividad en su conjunto y no a una clase, sector o zona de la misma*»<sup>184</sup>. También el Tribunal Supremo, en su sentencia de 1 de marzo de 1966, se ha referido al importante ámbito de discrecionalidad que permite la apreciación de este concepto, hablando de la existencia de un «*amplio margen de libertad de apreciación al Consejo de Ministros*»<sup>185</sup>.

Ventajas económicas.

Los supuestos en que puede apreciarse que existirían ventajas económicas son muy variados, como la incapacidad del municipio para ejercer sus competencias por falta de recursos económicos<sup>186</sup>, por la inviabilidad de la subsistencia de núcleos de población en caso de separarse<sup>187</sup> o la imposibilidad de atender los servicios mínimos obligatorios<sup>188</sup>. Escuin Palop hace la siguiente reflexión sobre los casos en que la alteración podría suponer significativas ventajas económicas para los municipios afectados: «*Los municipios pueden ser económicamente inviables o poco rentables por ser excesivamente grandes o demasiado pequeños. La alteración de los términos municipales puede ser necesaria o conveniente para remediar la insolvencia municipal y para mejorar la rentabilidad de los servicios públicos*

---

<sup>183</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 281.

<sup>184</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 5 de febrero de 1959.

<sup>185</sup> Igualmente se refieren a ello en las Sentencias de 18 de marzo de 1959 y 10 de junio de 1966.

<sup>186</sup> Dictamen Consejo de Estado de 15 de junio de 1972.

<sup>187</sup> Dictamen Consejo de Estado de 28 de noviembre de 1968.

<sup>188</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 14 de julio de 1976.

*locales. Puede reportar, en consecuencia, ventajas económicas a los municipios afectados»*<sup>189</sup>.

El Alto Cuerpo Consultivo también ha estimado en ocasiones que existe la misma en supuestos de carencia de medios del municipio matriz para gestionar y prestar los servicios en el territorio a segregarse, quedando reflejada en el consecuente ahorro de costes y aumento de la solvencia que le supondría dejar de hacerlo para que éstos pasen a asumirse por el municipio al que se agrega que cuenta con los medios precisos para ello<sup>190</sup>.

La jurisprudencia ha interpretado este precepto concluyendo que *«La expresión «notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa» que el artículo 5 utiliza, constituye un concepto jurídico indeterminado, cuya aplicación al caso debe hacerla la Administración mediante una razonada concreción de los elementos de hecho en virtud de los cuales la potestad puede ser ejercitada. La indeterminación del concepto no excluye la obligada concurrencia del presupuesto habilitante, ni permite que la Administración actúe sin que éste se produzca. En presencia de estos conceptos se ha de ser mucho más exigente en el requisito de la motivación del acto administrativo, debiendo quedar clara cuál es la finalidad perseguida con él, y que la misma potencialmente puede lograrse mediante los mecanismos puestos en movimiento, sin necesidad de acudir a otros menos favorables. Este rigor debe acentuarse en el ejercicio de aquellas potestades que suponen restricción de derechos o intereses de personas o entidades en beneficio de otras. En relación con la segregación de municipios, atendiendo precisamente a esta relación inversamente proporcional de beneficio y perjuicio entre los entes enfrentados, puede decirse, con la Sentencia de esta Sala de 12 Diciembre 1989, que la actuación «no puede ser una cosa caprichosa o arbitraria, sino que tiene que hallarse plenamente justificada y reducirse a lo imprescindible, dentro de un lógico desenvolvimiento de las circunstancias, cuando tal segregación no es producto de un concierto de voluntades de los dos Ayuntamientos interesados»*<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.887.

<sup>190</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 11 de octubre de 2001.

<sup>191</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1999.

Estos motivos de conveniencia económica o administrativa son motivos de conveniencia general, es decir, que han de convenir a la colectividad y no sólo a una clase, sector o zona de ella. Igualmente estos motivos habrán de ser notorios<sup>192</sup>.

## 5.5. Motivos permanentes de interés público

El artículo 6 RPDT es una copia del propio artículo 6 del anterior RPDT de 1952 en el que, como se ha comentado con anterioridad, hace referencia a supuestos como la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos u obras públicas que no tienen mucho sentido en la actualidad<sup>193</sup>. El Consejo de Estado aclara que estos motivos no constituyen un listado cerrado, sino que lo esencial es que exista una causa de interés público, la cual es imposible de predeterminedar<sup>194</sup>.

Debemos de analizar si la expresión *podrá* significa que la Administración tiene discrecionalidad a la hora de tomar la decisión. Históricamente ha sido tradicional la discrecionalidad en lo referente a la alteración de términos municipales. Pero hay que tener presente que esa discrecionalidad es enjuiciable, no en cuanto a su ejercicio, pero sí en cuanto a un uso racional de la misma. También hay que distinguir discrecionalidad de *oportunidad*, ya que esta última es un criterio político sobre el que no cabe enjuiciamiento. Por ello el *podrá* no puede suponer una libertad total de decisión del ejecutivo, ya que para ello se determinan una serie de criterios y requisitos para la creación y segregación de municipios, en

---

<sup>192</sup> Lópiz Vila, C., *La fusión e incorporación de municipios en España*, REVL, nº 162, 1969, pág. 281.

<sup>193</sup> Este artículo 6 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1952 señalaba textualmente: «*Por motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, conversión de terrenos en regadíos, obras públicas u otros análogos, podrán crearse Municipios segregando sus términos de los colindantes, siempre que por la importancia de la actividad productora de los nuevos núcleos se estime que han alcanzado o podrán alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad señaladas en el artículo anterior*».

<sup>194</sup> Afirma, en definitiva, que «*El citado artículo 6 considera, como tales, aquellos relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas y otros análogos. Este elenco no es ni pretende ser cerrado. La variedad de situaciones que puede presentar la vida municipal frustraría cualquier intento que pretendiera enmarcarla en la rigidez de una lista taxativa. Ante la imposibilidad práctica de predeterminedar toda causa material de interés público, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial se vuelca en el procedimiento. (...) Le parece al Consejo de Estado que (al menos en una parte importante) el sentido de la exigencia de tales pronunciamientos es procurar elementos para apreciar y ponderar el requisito del interés público*». Dictamen del Consejo de Estado de 27 de junio de 1996.

base a los cuales habrá de adoptarse la decisión. Nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado necesitado de determinación en cada supuesto de hecho concreto. No podemos perder de vista que la Administración sirve con objetividad a los intereses generales y está sujeta en su actuación a la Ley y al Derecho (artículo 9 CE), y que la legalidad de la actuación de la administración se controla por los Tribunales (artículo 106 CE).

El propio concepto de interés público ha de interpretarse como el interés local, el de la propia comunidad que se ve afectada, así como el del municipio matriz o la propia provincia, e incluso, aunque en un estadio mucho más lejano, la Comunidad Autónoma de que se trate. De dicho artículo 6 sólo puede inferirse la necesidad de que exista un motivo de interés público, no siendo absolutamente necesario que éste sea permanente, así como la imposibilidad de concretar a priori todos los posibles motivos o causas de interés público. Igualmente conviene aclarar que esos *motivos de interés público* no deben confundirse con que exista una voluntad concurrente o incluso unánime de los vecinos.

Mejoras de interés general para la población.

Según Escuín Palop las mejoras de interés general concurrirían «*cuando la modificación territorial favorece el establecimiento de nuevos servicios públicos, cuando se mejora la prestación de los servicios públicos existentes y, en general, cuando se facilita la gestión de los asuntos públicos locales*», debiendo ser «*de carácter objetivo, permanentes y concretas o determinadas*»<sup>195</sup>.

Esas mejoras deberán ser objetivas en el sentido de que tienen que concretarse en el expediente y demostrarse suficientemente, ya que la carga de la prueba corresponde al proponente, no bastando una mera alegación sin más a la ventaja que suponen<sup>196</sup>. Por su parte, el hecho de que esas mejoras sean permanentes también resulta crucial puesto que la eventualidad de las mismas puede comprometer la estabilidad y la propia eficacia administrativa en la prestación de servicios del nuevo municipio<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> Escuín Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.886.

<sup>196</sup> Dictamen Consejo de Estado de 21 de noviembre de 1963.

<sup>197</sup> Dictamen Consejo de Estado nº 995/1992, de 10 de diciembre.



## 5.6. Confusión de núcleos urbanos

La confusión de los núcleos urbanos por el desarrollo urbanístico ha sido interpretada por el Consejo de Estado en términos muy restrictivos. Un caso típico de confusión de núcleos urbanos es el de las áreas metropolitanas donde se da un crecimiento desde el centro hacia la periferia que acaba ocasionando la *absorción* de los núcleos limítrofes<sup>198</sup>. En estos casos se viene a reconocer, básicamente, una realidad que ya previamente existe<sup>199</sup>. Antes de nada resulta importante tener claro qué se entiende por núcleo urbano, así: «*Esta expresión comprende las edificaciones, los servicios y las dotaciones públicas propias del suelo urbano (espacios destinados a viales, parques, jardines públicos, zonas deportivas, de recreo, de expansión, centros culturales y docentes etc.)*»<sup>200</sup>. Pero no puede darse en ningún caso una presunción de que cualquier núcleo de población, por el mero hecho de serlo, reúna las características como para poder constituirse en un nuevo municipio<sup>201</sup>.

Por su parte, en relación con la posible confusión de núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico a que se refieren los artículos 5 TRRL y RPDT, hay que tener en cuenta que cuando exista dicha confusión de núcleos urbanos entre dos términos municipales se deberá optar por la segregación parcial antes que por la fusión si con ésta basta para resolver el problema de la zona en que las edificaciones se confunden<sup>202</sup>.

## 5.7. Carecer separadamente de recursos para atender los servicios mínimos

Cuando el legislador introduce este motivo parece olvidar en cierta manera la histórica precariedad de la situación económico-financiera en la mayoría de los municipios, principalmente en los de menor tamaño, que incluso sin mediar alteración suelen encontrarse

---

<sup>198</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 23 de septiembre de 1993.

<sup>199</sup> Dictamen Consejo Estado nº 1.476/1995, de 28 de septiembre de 1995.

<sup>200</sup> Escuín Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.882.

<sup>201</sup> Blanquer Prats, M.B., *Las bases fundamentales del núcleo de población*, RDU, nº 72, 1977, pág. 18.

<sup>202</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 3 de mayo de 1958.

en una situación de escasez de recursos permanente para atender a sus servicios. A lo que hay que sumar el empeoramiento de ese cuando con la profunda crisis económica del año 2008, con efectos particularmente devastadores en España debido a la fuerte exposición de sectores claves de economía como el bancario y el inmobiliario. De esta situación salieron principalmente perjudicados los Ayuntamientos que vieron como sus partidas de ingresos por tributos relacionados con la actividad urbanística, básicamente el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras y las tasas por licencias urbanísticas, pasaron de constituir una ingente cantidad de recursos económicos, que suponían una fuente de financiación básica para muchos servicios, a tener, tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, un peso irrisorio en las arcas municipales<sup>203</sup>.

Por su parte la incorporación tampoco garantiza, por si misma, que la agrupación de dos municipios que adolecen por separado de los recursos necesarios para prestar sus propios servicios, los vayan a convertir en aptos para prestarlos tan sólo por el mero hecho de unirse. No negamos que en la gran mayoría de los supuestos esta medida será efectiva, amén de necesaria, para garantizar un estándar de calidad y sostenibilidad en la prestación de los servicios públicos; pero tampoco podemos obviar que la aseveración, como si un dogma se tratara, de que la unión de municipios incapaces de prestar sus propios servicios vaya a posibilitar que lo hagan conjuntamente, resulta acorde con la realidad municipal en este ámbito. Sin perjuicio de que, en cualquier caso y alcance o no para una óptima prestación de los servicios, la agrupación de dos municipios siempre los dejará en una posición más sólida y ventajosa que la que tenían por separado.

Partiendo de la filosofía que inspira este requisito y en el contexto de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico financiera en el que nos situamos movemos actualmente, creemos que sería conveniente añadir una precisión más al respecto. Consistiría en prever también, junto a la necesidad de carecer separadamente de los recursos para atender a los servicios mínimos, la posibilidad de que, aunque los tuviesen, el coste prestación de los mismos fuese desorbitado o insostenible financieramente para los mismos. Pudiendo utilizar para medir ese parámetro el estándar de coste efectivo al que se refiere la ley en comparación

---

<sup>203</sup> El Tribunal de Cuentas, en su Informe de Fiscalización, ofrece un dato muy elocuente al respecto: la recaudación por conceptos urbanísticos bajó de media un 36% entre 2007 y 2011, que se tradujo en 2.714 millones de euros menos de ingresos.

con un municipio de similares características, o los indicadores que miden la calidad de los servicios a los que nos hemos referido. Si en un municipio, aún teniendo los recursos, la escasez de los mismos puede ocasionar que la calidad media del servicio sea inferior a la de otros municipios de similar tamaño o población, o su prestación se haga a un precio desorbitado, esta circunstancia debería considerarse igualmente como motivo suficiente para proceder a la agregación o fusión de ese municipio.

En ese sentido, el Consejo de Estado ha dictaminado que esta carencia de recursos y la imposibilidad de atender a los servicios mínimos obligatorios constituyen circunstancias económicas y administrativas que aconsejan la fusión de municipios<sup>204</sup>.

## **6. El procedimiento**

### **6.1. El inicio del procedimiento**

En ausencia de legislación autonómica en materia de alteración de términos municipales resultarán de aplicación, con carácter supletorio, el RPDT y el TRRL. En la LRBRL sólo se contienen una serie de pinceladas y referencias en su artículo 13, en cuanto a la creación y segregación de municipios, pero no hace ninguna referencia al procedimiento para ello.

No existe en el RPDT un procedimiento especial para la creación de municipios por segregación, sino un único procedimiento común para *alteraciones de términos municipales*. El procedimiento prácticamente se contiene en su totalidad en los artículos 9 a 16 RPDT. La tramitación no contiene apenas ningún precepto básico que hayan tenido que respetar las Comunidades Autónomas en sus normativas de desarrollo, si bien, en lo sustancial, la mayoría de las normas autonómicas han configurado un proceso muy similar al establecido en la normativa estatal. Aunque algunos autores consideran que hubiese sido aconsejable que, por

---

<sup>204</sup> Dictamen de 27 de abril de 1961 y también en el mismo sentido, entre otros, Dictámenes del Consejo de Estado de 10 de febrero, 2 de marzo, 25 de mayo y 15 de junio de 1972.

parte del Estado, se hubiesen regulado algunos aspectos del procedimiento con carácter básico, así Barranco Vela cree que *«no hubiera sido nada desdeñable el que la LRBRL hubiera recogido los “standars” de prueba para los elementos básicos establecidos para adquirir la condición de municipio, con independencia de los requisitos y otra documentación que el legislador autonómico o, en su caso, los Gobiernos de las CCAA, en ejercicio de su particular potestad reglamentaria, hubieran considerado oportunos. No entendemos que ello hubiera restringido competencia ni facultades autonómicas algunas, y contribuiría, por el contrario, a una deseable perspectiva de visión unitaria administrativa, que no conlleva, en absoluto, al uniformismo, sino por el contrario establece, en su caso, mejor los elementos de diversidad»*<sup>205</sup>.

Como dispone el artículo 9 RPDT, el procedimiento se inicia por acuerdo del órgano competente de la Comunidad Autónoma ya sea de oficio o a instancia de los Ayuntamientos interesados, las Diputaciones Provinciales, la Administración del Estado u otros órganos de la Comunidad Autónoma. Consideramos que también se podría reconocer la iniciativa de otros entes locales como las Mancomunidades, las agrupaciones de Municipios o las Comarcas. Esta previsión tiene una consecuencia trascendental que no puede pasar desapercibida, y es que cualquiera de los supuestos de alteración puede ser iniciado de oficio por la propia Comunidad Autónoma con independencia del parecer de los municipios afectados.

La iniciativa de la Administración del Estado, a través de los Subdelegados del Gobierno, ha sido criticada por algunos sectores al considerar que implica una innecesaria forma de *tutela* del Estado sobre los municipios.

La posibilidad de iniciarlo a instancia de *otros órganos de la Comunidad Autónoma que, en razón de sus respectivas competencias, consideren procedente la alteración* también ha sido muy criticada al considerar que lo lógico es que sea el órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de régimen local el que tenga tal potestad, y no cualquier otro órgano de la misma competente en un tipo de materia que poco o nada tenga que ver con la alteración de términos municipales. Y sobre todo al ser consecuencia, en definitiva, de un *copia y pega* de la anterior regulación<sup>206</sup>, consistente en la sustitución de la expresión *otros*

---

<sup>205</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ....., op.cit., pág. 199.

<sup>206</sup> El artículo 14.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1952 establecía lo siguiente: *«Las alteraciones de términos municipales que respondan a motivos permanentes de interés público y comporten*

*Ministerios* por la actual previsión de otros órganos de la Comunidad Autónoma para tratar de adaptarlo a la realidad del Estado autonómico, dando lugar a una desafortunada redacción que no tiene demasiado sentido<sup>207</sup>.

Además está la posibilidad, reconocida en el artículo 10 RPDT, de que sean los propios Ayuntamientos interesados, en lugar de la Comunidad Autónoma, los que puedan iniciar el expediente mediante sendos acuerdos de las respectivas Corporaciones *adoptados con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación*.

También cabría la posibilidad de que el Ayuntamiento articulase su iniciativa mediante la celebración previa de la consulta popular prevista en el artículo 71 LRBRL. Aunque la consulta se entiende referida a todo el municipio, no estimamos que exista inconveniente en que ésta se pudiera circunscribir sólo a la parte del mismo que va a ser objeto de la segregación. Además del enriquecimiento que supondría para la pretendida iniciativa todo el debate y análisis previo entre los vecinos que genera con anterioridad esta fórmula de participación popular.

Cuando la voluntad de las administraciones locales favorable a la alteración ha quedado ya patente con claridad en virtud de otras solicitudes, trámites o actuaciones realizadas tiempo atrás a la promulgación de la propia normativa autonómica y que han dado lugar a una suerte de expediente como una *realidad preexistente*, no habiéndose realizado ninguna alegación en el trámite de información pública y existiendo mutua conformidad de

---

*incorporación, por necesidad o conveniencia, fusión de Municipios limítrofes carentes de medios económicos o cuyas edificaciones no tengan solución de continuidad, o agregación parcial de un Municipio a otro limítrofe, según previenen los artículos sexto, octavo, noveno y doce se verificarán de oficio, con arreglo a las siguientes normas: Primera. El expediente deberá promoverse por alguno de estos organismos: a) las Diputaciones respectivas; b) cualquiera de los Ayuntamientos interesados; c) el Ministerio de la Gobernación; y d) otros Ministerios que proyecten obras públicas o de colonización».*

<sup>207</sup> Esta misma disconformidad manifiesta Escuin Palop cuando que «Sin embargo, no creemos que el Delegado del Gobierno, la Diputación Provincial respectiva o un órgano autonómico incompetente en la materia de Administración Local puedan, como parte interesada, iniciar el procedimiento de alteración de los términos municipales. Parece que la legislación del Estado confunde la petición de modificación territorial con la iniciativa del procedimiento de alteración de términos municipales». Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.892.

los Ayuntamientos interesados, resultaría innecesario recabar la aprobación inicial de ambos municipios<sup>208</sup>.

Mientras que el RPDT, a diferencia de lo que acertadamente sí han hecho muchas de las normas autonómicas, no ha contemplado la posibilidad de que esa iniciativa pueda ser ejercida también por entidades locales menores. Resulta inconcebible que no se hubiese previsto esa posibilidad cuando la propia LRBRL en su redacción primitiva sí contenía menciones esenciales a este tipo de entidades, como en su artículo 3.2.a), en el que atribuye la condición de entidad local a *las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía*<sup>209</sup>.

La iniciativa vecinal recogida en el artículo 11 RPDT es de una importancia capital, si atendemos al ingente número de expedientes de segregación de municipios que se han iniciado por esta vía. Se circunscribe únicamente a los supuestos de *segregación parcial de carácter voluntario* (artículo 9 TRRL) o, lo que es lo mismo, a los supuestos previstos en los artículos 6 y 7, en suma, creación de nuevos municipios por segregación de parte del territorio de otro u otros o segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe. Asimismo se trata una institución con raigambre histórica que ya se preveía en el artículo 28 de la Ley de Ayuntamientos de 1856, así como en el antecedente más inmediato del RPDT de 1952. Además de por un grupo o porción de los vecinos que constituyan la mayoría de los residentes en la parte o partes que hayan de segregarse, también se puede articular por un vecino en escrito dirigido al Ayuntamiento en los términos del derecho de petición del artículo 29.1 CE. Resulta, cuanto menos, paradójico que no se reconozca la

---

<sup>208</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 6 de julio de 2006.

<sup>209</sup> De manera incomprensible y desacertada la LRSAL ha vaciado completamente de contenido a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio mediante la supresión del artículo 45 LRBRL y la nueva redacción dada al artículo 3 LRBRL que niega el carácter de entidad local a las mismas; configurándolas en el nuevo artículo 24.bis que introduce en la LRBRL como mera *forma de organización desconcentrada para la administración de núcleos de población separados* y carentes de personalidad jurídica. Además de posibilitar su creación únicamente si son la opción más eficiente para la administración desconcentrada de esos núcleos de población según los principios de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Si bien la LRSAL deja a salvo, en su disposición transitoria cuarta, a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que ya existían a la entrada en vigor de la Ley, que conservarán su personalidad jurídica y condición de entidad local. También las mantendrán, en los términos de la legislación autonómica correspondiente, aquellos núcleos de población que hayan iniciado el procedimiento para constituirse en entidad local menor antes de la entrada en vigor de la ley. Disposición que choca con el Dictamen del Consejo de Estado de 14 de mayo de 2003 que anima a que los núcleos que no haya podido satisfacer su anhelo de autogobierno o aspiración de independencia mediante segregación lo hagan constituyéndose en entidades locales menores.

iniciativa vecinal para iniciar los procedimientos de fusión cuando la propia ley de régimen local se muestra proclive a esta modalidad hasta el punto de recoger la posibilidad de establecer medidas tendentes a favorecer la fusión de municipios. No vemos por qué en este contexto tan propenso a las fusiones no se dio esa posibilidad de favorecer y potenciar aún más las mismas, permitiendo la iniciativa vecinal para su inicio.

En cuanto a la mayoría necesaria para que la iniciativa vecinal pueda prosperar debe entenderse que se trata de una mayoría absoluta, al tener que constituir más del 50% de los vecinos<sup>210</sup>, e igualmente habrán de ser mayores de edad y figurar como residentes en el padrón municipal, de conformidad con el art. 14.4 RPDT. Y en el sentido más amplio del artículo 55 RPDT, o lo que es igual, serán vecinos del municipio las personas que, residiendo habitualmente en el mismo, se encuentran inscritos en el padrón municipal. Esa condición de vecino empadronado a que se hace referencia nos lleva a concluir que también deberían entenderse incluidos los residentes extranjeros empadronados con residencia habitual en el territorio de ese municipio, de conformidad con el artículo 18.2 LRBRL. Más evidente lo es aún en el caso de ciudadanos residentes de otros Estados de la Unión Europea. Debiendo considerarse esta posibilidad de suscribir iniciativas segregacionistas como una extensión más de sus derechos políticos legalmente reconocidos.

A algunos autores como Barranco Vela<sup>211</sup> o Castelao Rodríguez<sup>212</sup> les parece un requisito excesivo exigir esa mayoría cualificada para iniciar el expediente y proponen que podría obviarse al principio de su tramitación dicho requisito y luego condicionar la continuación del expediente al cumplimiento del mismo. No estamos de acuerdo con tal postura porque, por razones de eficacia administrativa, no vemos que tenga demasiado sentido rebajar las exigencias para iniciar un procedimiento que luego no va a poder prosperar si no cuenta con la mayoría requerida, con la consiguiente pérdida de tiempo y recursos empleados en la tramitación de un expediente que estaba condenado al fracaso. Lo que se ahorra

---

<sup>210</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 7 de mayo de 1987 y Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2013 que sostiene que *«la iniciativa venga suscrita por la mayoría (esto es, la mitad más uno) de los vecinos "residentes en la parte o partes que hayan de segregarse", requisito necesario para proceder a las alteraciones de términos municipales consistentes en la segregación parcial de los mismos»*.

<sup>211</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 207.

<sup>212</sup> Castelao Rodríguez, J., *El término municipal* ..., op.cit., pág. 163.

requiriendo esa mayoría para poder ejercer la iniciativa, asegurando así que ésta se sustente en una base social suficiente para iniciar un expediente que, al menos, tenga visos de viabilidad.

La iniciativa se ejerce mediante un escrito suscrito por los vecinos que representan esa mayoría absoluta y dirigido al Ayuntamiento, no resultando necesarias más condiciones. O también lo puede iniciar una sola persona que, apoderada por todos esos vecinos, actúe como representante de los mismos. Todo ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento posteriormente pueda solicitar la justificación debida del cumplimiento de alguno de los requisitos, por ejemplo, la acreditación debida de alguna de las firmas presentadas cuando tenga dudas sobre su autenticidad.

En cualquier caso, la solicitud suscrita por la mayoría de los vecinos obliga al Ayuntamiento a abrir el oportuno expediente, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1928<sup>213</sup>.

Los vecinos habrán de constituir una Comisión Promotora que deberá incorporar al expediente toda la documentación que exige el artículo 14 RPDT. La previsión de esa Comisión Promotora no tiene carácter básico, por lo que podrá o no existir en las Comunidades Autónomas. En la Comisión no sólo se tienen por qué integrar vecinos, también pueden integrarla, y creemos que sería recomendable que así fuese, técnicos o profesionales, empresarios, sindicatos, asociaciones etc. Sí sería conveniente que dicha Comisión se dote de unos estatutos o un reglamento de funcionamiento, en el que determinen su composición, órganos, régimen de actuación, procedimiento etc. El Ayuntamiento también debe colaborar con la Comisión Promotora, aunque no se disponga expresamente, como se deriva de ese deber respecto a las asociaciones que plasma el artículo 72 LRBRL y así, además, lo ha establecido la jurisprudencia<sup>214</sup>. Dicho esto, nada impide expresamente que un vecino pueda actuar por su propia iniciativa, al margen de la Comisión Promotora, para, por ejemplo, presentar alegaciones respecto a alguna cuestión que le afecte como vecino de la parte del territorio afectada.

---

<sup>213</sup> Royo-Villanova, S., *Los términos municipales y sus alteraciones ...*, op.cit., pág. 50.

<sup>214</sup> La STS de 11 de junio 1990 indica al respecto que *«la realidad es que los dos Decretos objeto de impugnación el de 5 de agosto y el de 9 de septiembre de 1987, no pueden sostenerse, pues de las pruebas obrantes en el expediente no resulta la imposibilidad que se alega, tanto en orden a la facilitación del local solicitado, como del suministro del material y personal instado (...) la realidad es que no se niegan de forma categórica y por razones atendibles»*.



La voluntad mayoritaria de la población del núcleo que proyecta segregarse.

No cabe ligar, sin más, esa voluntad mayoritaria del núcleo que pretende segregarse con el reconocimiento inmediato de la segregación perseguida so pretexto de presunta infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada en caso de no hacerlo. Así lo considera el Tribunal Supremo cuando sostiene que *«"la referencia a la autonomía municipal al caso de autos no es del todo correcta pues no ha de olvidarse que esta viene referida en los artículos 137 y 140 de la Constitución en relación, entre otros entes, a los municipios- y no a las porciones de los mismos que pretenden la segregación municipal-, por lo que ... para llegar a alcanzar la autonomía -que nadie discute-, es necesario que previamente se adquiriera la condición de municipio, y para llegar a esta condición se han de cumplir una serie de requisitos previstos en la ley". Aparte de la discutible admisibilidad del motivo, al no expresarse en qué medida la sentencia ha infringido este principio, parece que lo que se pretende expresar es una lesión a un futuro derecho a la autonomía municipal de la parte de territorio que se quiere segregar. Es obvio que no puede proclamarse la lesión de un derecho, sin antes haberse adquirido el mismo, por lo que, en el caso presente, la autonomía, entendida como "no injerencia de otros poderes públicos en la ordenación y gestión de sus intereses propios", mal puede predicarse de una porción del municipio que carece de capacidad de ordenación y gestión, por no haber adquirido personalidad jurídica pública»*<sup>215</sup>.

Como resulta evidente, la voluntad vecinal, aunque muy importante, no es el único criterio fundamental y determinante para la segregación parcial de términos municipales puesto que, como hemos visto, también se exigen otros muchos requisitos. Es decir, no existe

---

<sup>215</sup> Así lo establece el Tribunal Supremo: *«circunstancias que concurren en este supuesto, frente a los cuales no pueden aducirse motivos fundados en la Historia y la permanencia de Vilaseca como Municipio en un largo período de tiempo con un territorio, que a efectos de su integración como Entidad territorial del Estado debe conformarse en base a la geografía y también en las cambiantes circunstancias demográficas y urbanísticas, entre otras; que en un tiempo al no existir un núcleo de población estimable en Salou justificaba la pertenencia de éste al Municipio de Vilaseca, y en el presente alterada notoriamente aquellas circunstancias hacen conveniente y viable su segregación en beneficio de una Entidad basada en una agrupación humana que, a efectos administrativos, requiere una gestión separada del antiguo Municipio de Vilaseca»*. Sentencia del Tribunal Supremo de 16 mayo de 2001.

un derecho subjetivo a la segregación<sup>216</sup>. Lo que sí resulta fundamental es que prevalezca la realidad del momento en cada caso<sup>217</sup>.

En el caso de que sean varios los núcleos de población que conformen la parte del territorio que se haya de segregar, no es suficiente con que la mayoría de los vecinos la constituya el total de ese territorio globalmente considerado, si no que es necesario que también la haya en cada una de sus partes o núcleos. Así lo ha dejado sentado el Consejo de Estado: *«La calificación de la legitimación como colectiva, por tanto, llama inmediatamente a su interpretación flexible. Estos fenómenos, de por sí difíciles, se complican aún más en casos como el presente, en los que adquiere relevancia examinar el requisito de esa legitimación colectiva en relación con proyectos plurinucleares de segregación. (...) No puede ser suficiente que baste para dar por cumplido el requisito de la mayoría, que ésta se dé en relación con el territorio total, aunque no concurra en cada una de sus partes integrantes. Tal conclusión, sin ningún matiz adicional, implicaría la posibilidad de que prosperaran proyectos de segregación contra el sentir mayoritario de vecindades, quizá significativas y localmente concentradas. No le parece al Consejo de Estado que ésta sea una posibilidad querida ni, aún siquiera, permitida por la ley»*<sup>218</sup>.

A esa voluntad de los vecinos residentes se le ha conocido como un *fenómeno de legitimación colectiva*. También se ha referido a ella el Tribunal Supremo como la aspiración de la colectividad a ser un municipio<sup>219</sup> o la *natural vocación* a constituirse en municipio siempre que se cumplan los requisitos legalmente exigidos<sup>220</sup>. Y el Tribunal Superior de Justicia de Galicia lo ha relacionado con los motivos concurrentes de interés público que requiere la alteración en los siguientes términos: *«Así, puede entenderse como motivo de interés público el relativo a dar satisfacción a los expresados anhelos de autonomía, en el ámbito municipal, de los habitantes de lo que puede ser considerado como un núcleo de*

---

<sup>216</sup> En este sentido, Sentencias del Tribunal Supremo de 19 julio 1996, 16 de enero de 1998 y de 22 de enero de 2001; y Dictámenes del Consejo de Estado de 3 de marzo de 1983, 7 de julio de 1983 y de 4 de julio de 1985.

<sup>217</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989 y también en la misma línea Dictamen Consejo de Estado de 14 de enero de 1982.

<sup>218</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 13 de marzo de 1997 y en la misma sintonía Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2005.

<sup>219</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1984.

<sup>220</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989.

*población homogéneo, definido y diferenciado del resto del término municipal al que pertenecía, (...) todo ello por supuesto siempre que concurren los demás requisitos exigidos para aprobar la segregación»<sup>221</sup>.*

De todo ello podemos inferir que la decisión final sobre la segregación parcial promovida por los vecinos dependerá de la combinación de la voluntad mayoritaria del núcleo con el cumplimiento del resto de requisitos legalmente exigibles<sup>222</sup>. O, en palabras de Fernández Torres, *«Dicha combinación, por otra parte, no puede zanjarse sin más, esto es, no puede resolverse de forma mecánica, como si se tratara de un simple ejercicio de álgebra. Ciertamente no se reduce a una operación puramente automática, porque atañe de manera obligatoria a una cuestión de proporciones, susceptibles de variar de un supuesto a otro, sin contar con los márgenes de apreciación del valor relativo correspondiente a cada uno de los elementos que han de ser ponderados»<sup>223</sup>.*

Como observa Lozano Cutanda, la decisión final del expediente de segregación deberá combinar la voluntad mayoritaria de la población del núcleo que quiere segregarse con los requisitos previstos en el artículo 13.2 LRBRL y, en su caso, con el posible interés público concurrente<sup>224</sup>.

En aquellas ocasiones en que existe una clara voluntad vecinal proclive a la segregación pero ésta no puede llevarse a efecto por el incumplimiento de alguno o algunos de los requisitos establecidos, sí debería tenerse muy presente, cuanto menos, ese deseo legítimo de independencia los vecinos. Una posible forma para canalizar el mismo sería la posible constitución de la parte del territorio de que se trate en entidad local de ámbito territorial inferior al municipio<sup>225</sup>.

---

<sup>221</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de abril de 1999.

<sup>222</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1983.

<sup>223</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 40.

<sup>224</sup> Lozano Cutanda, B., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 154.

<sup>225</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 14 de mayo de 2003.

## 6.2. La tramitación del expediente

El procedimiento se tramita por el órgano competente de la Comunidad Autónoma cuando es ésta la que lo inicia, ya sea de oficio o a instancia de cualquiera de los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa, según lo establecido en los artículos 9 RPDT y TRRL.

Y podrán ser tramitados por los Ayuntamientos, con carácter voluntario, debiendo acordarse su inicio por todas las Corporaciones interesadas con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de su número legal de miembros.

Cuando se trate de la figura de los convenios de fusión que introduce la LRSAL, o para cualquiera de los acuerdos del artículo 47.2 LRBRL derivados de una fusión, bastará para su aprobación con el voto favorable de la mayoría simple de los plenos de los municipios fusionados según establece el nuevo apartado sexto del artículo 13 LRBRL. También intervendrán los Ayuntamientos en la tramitación del expediente en los supuestos de segregación parcial, para la agregación o creación de un nuevo municipio, incoados por iniciativa de los vecinos.

Intentando ser lo más sistemáticamente posible en nuestra exposición diferenciaremos en los expedientes de alteración de términos municipales entre trámites procesales comunes a todos los supuestos previstos en cualquiera de sus casuísticas posibles y otros que varían según el supuesto de alteración, sujeto que inicie el expediente y Administración que lo tramite.

Trámites de instrucción que varían según el tipo de alteración, el sujeto que inicie el expediente y la administración que lo tramite.

Podemos distinguir tres posibilidades:

1) Si es el órgano competente de la Comunidad Autónoma el que, de oficio o a instancia de parte, inicia el expediente será éste el que se encargue de instruirlo por completo,

con audiencia final por plazo de un mes a las Entidades locales interesadas y Diputaciones Provinciales respectivas.

2) Si se inicia, con carácter voluntario, por los Ayuntamientos interesados serán éstos los que deban acordarlo por las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, salvo para los casos de fusión derivados del artículo 13.6 LRBRL en lo que bastará con la mayoría simple. Procediendo a continuación a tramitar el expediente, el cuál someterán a información pública por un mínimo de treinta días. Finalizado el cual adoptarán nuevo acuerdo, con la mayoría anteriormente citada, sobre la procedencia de la alteración y, en su caso, sobre las alegaciones presentadas. Finalmente, en el caso de ser favorable dicho acuerdo, se elevará el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

3) Si se promueve, en los supuestos de segregación parcial para la agregación o creación de un nuevo municipio, por iniciativa vecinal deberá constituirse por los vecinos una Comisión Promotora que incorpore al expediente toda la documentación preceptiva a que se refiere el artículo 14 RPDT. Tras lo cual se elevará a los Ayuntamientos que procederán de la misma manera que la descrita en el párrafo anterior, con algunas especialidades. Los Ayuntamientos tienen un plazo de dos meses, tras someter el expediente a información pública, para adoptar acuerdo sobre la alteración propuesta. Posteriormente el expediente se remitirá en todo caso, incluso cuando los acuerdos fuesen desfavorables, a la Comunidad Autónoma. Si en ese plazo de dos meses el Ayuntamiento no ha adoptado acuerdo la Comisión Promotora podrá elevar directamente el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en casos de iniciativa vecinal para segregaciones parciales, dejar constancia de la residencia de los vecinos y de su voluntad de impulsar los trámites sería precisa una certificación del Secretario del Ayuntamiento de que los firmantes de la iniciativa figuran como residentes en el padrón municipal, amén de un informe que demuestre que ni el municipio matriz ni el que se cree carecerán de medios para el cumplimiento de sus fines<sup>226</sup>.

---

<sup>226</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., pág. 297.

La cuestión de qué sucede en el caso de que haya una pasividad del Ayuntamiento respecto a la iniciativa vecinal a la hora de efectuar el trámite de *información pública por plazo no inferior a treinta días* a que se refiere el artículo 12.3 RPDT, de manera que no lo lleve a cabo, es zanjada por el Consejo de Estado cuando afirma que: «(...) *De todo ello se sigue, en el caso ahora analizado, que, habiéndose recabado en dos ocasiones al Ayuntamiento de Badajoz la práctica del referido trámite, su inactividad permitía correctamente proseguir la tramitación del expediente*»<sup>227</sup>.

Trámites comunes a todos los supuestos de alteración, con independencia del sujeto que promueva la iniciativa y la administración que tramite el expediente.

Como se ha podido observar en el apartado anterior los expedientes guardan una serie de singularidades en su tramitación que dependerán de diversas casuísticas. No obstante, en el momento en que finaliza la instrucción del mismo tienen lugar varias actuaciones o trámites en su fase final que serán comunes para cualquiera de los tres supuestos anteriormente analizados. Serían los siguientes:

- Una vez finalizada la tramitación del expediente la Comunidad Autónoma lo remitirá, junto con su informe, al órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, o al del Estado en su defecto, para que emita su correspondiente dictamen. Aquí también introduce una importante novedad la LRSAL, y junto al clásico dictamen consultivo, exige ahora también el artículo 13.1 LRBRL el *informe de la Administración que ejerza la tutela financiera*. Esta tutela financiera ha sido asumida por algunas Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, mientras que a otras no le atribuyen los suyos tal competencia y será ejercida por la Administración General del Estado<sup>228</sup>. La tutela financiera de las autonomías se ejercerá por sus respectivas Consejerías de Hacienda, y en el caso del Estado corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

---

<sup>227</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 11 marzo 1993.

<sup>228</sup> Las Comunidades que han asumido la competencia y ejercen la tutela financiera sobre sus entidades locales son Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, La Rioja, Comunidad Valenciana y País Vasco. Por contra, no la han asumido y corresponde al Administración General del Estado en sus territorios, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Región de Murcia.

- En este mismo momento procesal dará traslado simultáneamente del mismo y cuanta documentación lo integra a la Administración General del Estado.

- Recibido el Dictamen, resolverá el expediente por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (o del órgano que, en su caso, haya previsto la legislación autonómica).

- La resolución se publicará en los Boletines Oficiales del Estado, la Comunidad Autónoma y la Provincia.

- También se dará traslado de la misma a la Administración del Estado para su inscripción en el Registro Estatal de Entidades Locales.

Podemos mencionar algunas pinceladas sobre diversas cuestiones que se pueden plantear en relación con los trámites de instrucción de estos expedientes:

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de aclarar que *«no implica, sin embargo, una potencial irregularidad invalidante que necesite ser subsanada»* el hecho de que el acuerdo inicial del Ayuntamiento solicitando la segregación no se haya acordado con el voto favorable de dos tercios de los concejales presentes en la sesión que representen, como mínimo, la mayoría absoluta de ediles de derecho de la Corporación<sup>229</sup>.

De otra parte, el fracaso de la iniciativa de la segregación no implica que ésta sea imposible, o que no se pueda volver a instar por el promotor de la misma ya que la normativa nada dice acerca de la posibilidad de que, denegado un expediente de alteración, pueda volver a instarse. A diferencia de algunas legislaciones autonómicas que sí han establecido un determinado plazo que ha de transcurrir, una vez denegada una alteración, hasta que ésta pueda volver a ser solicitada nuevamente<sup>230</sup>. Y dicha iniciativa fallida también sería susceptible de acordarse por otros actores, como por ejemplo una mayoría vecinal según lo

---

<sup>229</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 27 julio 1996.

<sup>230</sup> Únicamente se contempla una previsión parecida en la normativa básica estatal, pero a la inversa, como es la introducida por el ese nuevo apartado 4 del artículo 13 de la LRBRL antes visto según el cual el nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la aprobación del convenio de fusión.

establecido en los artículos 11 RPDT y 9.3 TRRL. Incluso en última instancia cabría la opción, si no prospera, de que fuese el propio Ayuntamiento el que optara por la vía de adoptar una resolución solicitando a la Comunidad Autónoma que ésta acuerde de oficio la iniciación de un nuevo procedimiento de segregación. También cabría que la propia Administración autonómica iniciase de oficio el expediente de alteración territorial por la *transmisión del parecer de los Alcaldes de los municipios afectados y las razones que lo avalan*; lo que no cabría interpretar como una tramitación a instancia de los Ayuntamientos interesados, tratándose de una evidente iniciación autonómica previa *«apreciación por la Comunidad, de oficio, de razones de interés público en orden a las informaciones recibidas de los Alcaldes-Presidentes de los municipios interesados»*<sup>231</sup>.

No se da solución a la tesitura de cómo actuar en el supuesto de que coincidieran en el tiempo una iniciativa de segregación vecinal con otra adoptada por los Ayuntamientos o de oficio por la Comunidad Autónoma, o bien a la inversa. Cabe preguntarse, en esta situación, cuál de las dos iniciativas sería la que habría de tramitarse, ya que, sobre esta cuestión, nada dicen la Ley, el Reglamento, la jurisprudencia ni la doctrina del Consejo de Estado. Pudiendo resolverse tal circunstancia acordando el órgano autonómico, de oficio, la acumulación de ambos procedimientos según lo dispuesto en el artículo 57 LPAC<sup>232</sup>.

Respecto al acuerdo municipal sobre la iniciativa vecinal, no tiene que tener un contenido concreto y específico porque tampoco nada se regula expresamente al respecto. En cuanto al informe preceptivo de la Diputación a que se refiere el artículo 9.1 TRRL la doctrina del Consejo de Estado dice que es un trámite esencial, pero la jurisprudencia considera que *«debido a que, cualquiera que sea la naturaleza de dicho informe, como su falta no es motivo de nulidad de pleno derecho (...) quedando reducida tal ausencia a un posible motivo de anulabilidad»*, el Dictamen del Consejo de Estado puede, de alguna manera, convalidar o exonerar de ese informe de la Diputación al señalar que *«este trámite como preceptivo, pero no como vinculante (...) se ha cubierto con creces y con más garantía técnica, con el dictamen del Consejo de Estado, quien, además, ha intervenido en este caso en la mayor*

---

<sup>231</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2007.

<sup>232</sup> Dicho artículo 57 dispone: *«El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno»*.



*prudencia, habiendo interesado la práctica de determinadas diligencias, antes de emitir su dictamen»*<sup>233</sup>. En cualquier caso, el informe deberá aprobarse por el órgano plenario del ente provincial, no pudiendo suplirlo el realizado por el Presidente de la Diputación haciendo suyo a su vez el de la asesoría jurídica, al tratarse de una atribución del Pleno que no resulta delegable conformidad con el artículo 28.2 TRRL<sup>234</sup>.

Otro aspecto sustancial a tener presente es que los posibles informes desfavorables del Ayuntamiento o la Diputación no son determinantes ni prejuzgan la resolución que, en su caso, adopte finalmente sobre esa alteración la Administración autonómica<sup>235</sup>. Sentado esto podemos afirmar que, aplicando ese mismo criterio con el que coincidimos, también se debe sostener lo mismo para el supuesto contrario<sup>236</sup>. Es decir, que los informes favorables de los Ayuntamientos y las Diputaciones, si bien pueden coadyuvar de manera importante a la toma de la decisión, tampoco deben prejuzgar o condicionar, en este caso en sentido positivo, la resolución autonómica del expediente. El Consejo de Estado es tajante al respecto cuando sostiene que *«su capacidad potencial para determinar el sentido de la resolución final del expediente no resulta la anulación de los demás intereses públicos concurrentes ni, por ende, puede desvirtuar la inicial apreciación de que concurren motivos de interés público en el presente supuesto, a efectos de lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto-Legislativo 781/1986, que constituyen presupuesto de la viabilidad de la segregación, cuya ausencia convertiría en ocioso el examen de los demás requisitos de orden sustantivo...»*<sup>237</sup>.

Fernández Torres observa que en muchos expedientes la decisión se basa tan sólo en los informes técnicos realizados durante la instrucción, entre los que está el del Ayuntamiento que también entonces ejercerá su influencia, y recuerda que la STS de 24 de octubre de 1989 señala que a esos informes municipales no se les debe otorgar *“ninguna relevancia .... porque nada más natural, lógico y siempre esperable que los representantes de un municipio se*

---

<sup>233</sup> Entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 17 abril 1991 y de 17 abril de 2001.

<sup>234</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2013.

<sup>235</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 24 noviembre 1988.

<sup>236</sup> La doctrina no es pacífica en este extremo, algunos autores como Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., págs. 81-82, Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.140 están de acuerdo con dicha aseveración, mientras que otro sector doctrinal, como Castells Arteché, *La nueva problemática ...*, op.cit., págs. 2.178, a la cabeza sostienen lo contrario.

<sup>237</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 20 de julio de 1995.

*opongan a que se prive de buena parte de su territorio radicante en la porción segregada*”<sup>238</sup>. Aunque también señala que el Consejo de Estado difiere de este punto de vista en su dictamen número 1988/96, de 27 de junio de 1996. También hace extensiva esta crítica, no sólo a los municipales, sino también al resto de los informes técnicos ya que estima que muchas veces las administraciones que resuelven se limitan a reproducirlos prácticamente sin entrar a valorar sus aspectos técnicos, cuando, en realidad, estos informes tampoco son definitivos; lo que a su juicio dice poco del actuar administrativo. Por lo que, en este particular, se puede colegir que en muchos casos no se cumple la objetividad que debe imperar en la resolución de este tipo de expedientes, consagrada reiteradamente por la doctrina del Consejo de Estado<sup>239</sup>.

No podemos compartir esa opinión que, con carácter general, reduce la actitud de los Ayuntamientos originarios ante los expedientes de segregación a un simple apriorismo por el que siempre mostrarán actitudes de oposición y rechazo, haciendo lo posible por boicotarlos para que no prosperen. Afortunadamente también existen casos, con independencia de que lo sean en menor número, en que el Ayuntamiento matriz ha aceptado de buen grado la iniciativa segregacional prestándole todo su apoyo y colaboración y, de paso, contribuyendo así a superar esa concepción por la cual parece que este tipo de procedimientos están siempre condenados a tener un carácter *traumático*.

En cuanto a la posibilidad anteriormente referida de celebrar la consulta popular a la que se refiere el artículo 71 LRBRL, en los supuestos en los que la iniciativa surge del propio Ayuntamiento hay que partir de la base de que, en todo caso, su celebración será potestativa y no obligatoria (ya que para ello está el trámite de la información pública que sí lo es) y deberá llevarse a cabo con los requisitos y límites establecidos en dicho artículo. Algunos autores abogan porque, en los procedimientos iniciados de oficio, se practique este trámite de información pública en el que todos los vecinos puedan pronunciarse. Escuin Palop se plantea, a la vista del artículo 5 CEAL<sup>240</sup>, si esa consulta debe ser preceptiva o facultativa,

---

<sup>238</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 95.

<sup>239</sup> Entre otros, Dictámenes del Consejo de Estado de 12 de febrero de 1970 y de 17 de septiembre de 1981.

<sup>240</sup> Según el cual: «Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita».

concluyendo que sólo tendría carácter facultativo al tratarse de una cuestión no prevista que está al albur de su correspondiente desarrollo normativo<sup>241</sup>.

Esta misma interpretación contraria a la posibilidad de exigir la celebración de una consulta popular con carácter obligatorio en este tipo de procedimientos, con la que coincidimos plenamente, es la que hace el Tribunal Supremo<sup>242</sup> cuando concluye al respecto que « *La convocatoria y celebración de una consulta popular entre los habitantes residentes en el núcleo (...) no constituye un trámite exigido por la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ni por el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, por lo que no cabe imputar (...) ninguna infracción procedimental del ordenamiento jurídico de régimen local* »<sup>243</sup>.

Hasta el momento ninguna normativa autonómica de régimen local ha desarrollado con carácter específico la posible celebración de esta consulta popular en los procedimientos de alteración iniciados de oficio, con independencia que sí hayan incorporado esa figura en las revisiones de sus Estatutos de Autonomía.

#### Documentación exigida para la segregación.

Esta documentación se contiene en el art. 14 RPDT, añadiendo su apartado 3 documentación específica para la creación de un nuevo municipio por segregación.

---

<sup>241</sup> Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., págs. 1.895-1.896.

<sup>242</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005.

<sup>243</sup> Sobre este mismo particular, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de abril de 1999, ante la invocación de una infracción procedimental por no celebrar ese referéndum, precisa que « *El artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, invocado por la actora, señala que "para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita". En relación con este concreto extremo sobre exigencia o no del referéndum en el caso estudiado, es preciso empezar por significar que la posibilidad de dicha convocatoria vendría amparada en principio por lo previsto en el artículo 71 de la Ley 7 /1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, pero inmediatamente procede también considerar que en el supuesto ahora examinado se trata de una segregación apoyada mayoritariamente en el ámbito territorial en el que se pretende constituir un nuevo municipio, y abriéndose en el expediente un periodo de información pública de treinta días durante el cual todos los vecinos del Ayuntamiento de Cervo pudieran formular sus alegaciones al respecto, de manera que los diversos intereses en juego tuvieran plena oportunidad de exposición a los efectos de su oportuna valoración; (...) lo que lleva a concluir que en esta específica modalidad de modificación del límite territorial local, la convocatoria y celebración de referéndum, si bien es posible, no es sin embargo obligatoria, debiéndose apreciar en cada caso, si las circunstancias y planteamientos a examinar demandan que la consulta a los interesados se efectúe además por el concreto sistema del referéndum o si una vez permitida la plena participación en el expediente de todos los interesados, de conformidad con los criterios resultantes de la referida normativa sobre prevalencia del interés público dicha convocatoria no se presenta como necesaria ».*

Con carácter general se habrá de incorporar:

a) *Plano del término o términos municipales que hayan de ser objeto de la alteración, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria de los municipios.*

b) *Informe en el que se justifique que concurren las motivaciones necesarias para llevar a cabo la alteración que se propone.*

c) *Memoria justificativa de que las alteraciones no merman la solvencia de los Ayuntamientos a que afecten, en perjuicio de los acreedores, o, en su caso, acta notarial en la que se acredite, por comparecencia de la mayoría de los vecinos de las porciones segregadas, que se comprometen ante el nuevo municipio a responder subsidiariamente, en su día, respecto a la parte correspondiente de los créditos que existan, salvo las obligaciones personales de cada uno de aquellos.*

Igualmente se incorporarán las estipulaciones jurídicas y económicas cuando procedan (casos de fusiones y segregaciones parciales), que contendrán:

a) *La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio.*

b) *Las fórmulas de administración de sus bienes*

c) *Cualesquiera otras que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno.*

En los supuestos de segregación parcial para constituir un nuevo municipio se añadirá al expediente, además, la siguiente documentación:

a) *Informe demostrativo de que ni el nuevo municipio ni el antiguo o antiguos carecerán de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.*

b) *Proyecto de división de bienes, aprovechamientos, usos públicos, créditos y cualesquiera otros derechos y obligaciones entre el Ayuntamiento o Ayuntamientos*

*originarios y el nuevo, y bases que se establezcan para resolver, posteriormente, cualesquiera cuestiones que no hubieren sido posible dilucidar.*

c) *Certificación, expedida por el Secretario, de los bienes, derechos y aprovechamientos comunales del municipio o municipios objeto de la segregación, así como de los que correspondan exclusivamente al vecindario de la parte o partes que se hubieran de segregar.*

d) *Certificación del Secretario relativa al número de electores, habitantes y vecinos de los términos municipales y de la porción que se pretenda segregar.*

Documentación sobre el territorio (Plano del término o términos municipales).

Parece insuficiente la referencia única al plano del término y de nuevo territorio, ya que éste es un aspecto trascendental. Cuanta más documentación mejor para la propia información de los vecinos así como para los órganos que se tienen que pronunciar y, sobretodo, para el que, en última instancia, tiene que resolver. A esa documentación delimitativa de los contornos territoriales del nuevo municipio se ha referido la jurisprudencia del Supremo como un «*croquis o mapa determinante gráfico de todos los particulares que tienen trascendencia geográfica para la determinación del nuevo territorio municipal, de tal forma que no basta con el señalamiento de una superficie -seis mil ochenta y cinco hectáreas en este caso- sino la concreción de una línea delimitadora que señale los accidentes geográficos por donde pasa, fincas que corta o contornea, expresión de puntos de referencia y demás particulares que permitan su fijación sobre el terreno*»<sup>244</sup>.

Informe de que concurren las motivaciones necesarias.

La expresión *un informe en que se justifique que concurren las motivaciones necesarias* parece desafortunada porque un informe ha de tener carácter técnico eminentemente, y técnicamente es difícil calibrar los deseos o aspiraciones de autonomía que pueda tener una comunidad vecinal a la que parece aludir el término *motivación*. Hubiera sido

---

<sup>244</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1970.

más conveniente utilizar una expresión más acorde con el contenido que debe tener, haciendo referencia a un informe que se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos legalmente exigibles.

#### Memoria justificativa de la solvencia.

Tiene el fin primordial de justificar la solvencia del nuevo municipio y que su creación no suponga una disminución de la capacidad económica del municipio del que se pretende segregar ni en la calidad de los servicios que se prestarán al nuevo municipio. No nos parece apropiada la posibilidad que ofrece el artículo 14.1.c) RPDT de sustituir la memoria justificativa por un acta notarial, ya que a ella corresponde comprobar este extremo y no puede relegar esta cuestión al municipio. La misma opinión le merece a Morell Ocaña que también critica dicha exigencia al considerarla excesiva y contradictoria porque supondría que los vecinos tendrían que comprometerse a responder con su propio patrimonio de los créditos y deudas que el nuevo Ayuntamiento no pague, lo que, además, sostiene que excede de las funciones del Reglamento ejecutivo<sup>245</sup>.

Esta exigencia se ha interpretado de manera flexible y, así, también resulta factible que dicho compromiso se materialice igualmente mediante comparecencia ante el Secretario de la Corporación, al tratarse también de un fedatario público: *«En cada una de las adhesiones firmadas por los vecinos que incorpora la correspondiente certificación del Secretario de la entidad de ámbito territorial inferior al municipio, se contiene la promesa de asumir subsidiariamente, y en la proporción que les corresponda, los créditos existentes. Ciertamente que dichas declaraciones no están incorporadas a un acta notarial, aunque sí constituyen documento público por cumplir con los requisitos del artículo 1.227 "in fine" del Código Civil. Como el efecto propio del documento público, de conformidad con el artículo 1.218 del Código Civil, consiste en hacer prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste, extremos que también satisface el documento presentado a un funcionario público por razón de su cargo, no encuentra el Consejo de Estado razón para extremar el formalismo y el rigor, a la hora de interpretar el artículo 14.1.c) del repetidamente citado Reglamento de Población y Demarcación Territorial, para exigir que se*

---

<sup>245</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen .....*, op.cit., pág. 298.

*otorgue el correspondiente documento notarial. Basta, por tanto, lo actuado en el procedimiento»<sup>246</sup>.*

Sobre el escrito de carácter económico que habrían de presentar los promotores justificando la solvencia para la prestación de servicios ha dicho el Tribunal Supremo que *«debe hallarse referido tanto a los posibles ingresos del nuevo municipio, derivados de los rendimientos de los distintos conceptos impositivos a hacer efectivos, cuanto de las cargas indispensables a sostener, cuando se trata del nuevo municipio, con señalamiento de las mermas que en ambos conceptos, ingresos y gastos, se han de producir en el presupuesto de la Corporación donde la segregación se produce, pues sólo conociendo, aunque sólo sea aproximadamente, tales datos se puede concretar si se dan en el nuevo municipio y subsisten en el viejo las exigencias del artículo quince de la Ley de Régimen Local, de que ellos cuenten con riqueza suficiente, primordialmente imponible, para sostener los servicios municipales obligatorios»<sup>247</sup>.*

Resulta fundamental que dicha documentación y los datos que sirven de base a la adopción del acuerdo estén lo más actualizados posibles. Sin embargo, el Consejo de Estado ha interpretado esta exigencia en ambos sentidos según las características de cada caso. En unas ocasiones ha criticado que los datos que sirven de base a la decisión sean anticuados ya que, en ese lapso de tiempo transcurrido, esas magnitudes han podido variar decisivamente respecto al momento en el que son consideradas para resolver el expediente<sup>248</sup>. Mientras que, en otros supuestos, ha considerado irrelevante actualizar datos levemente desfasados puesto que, en un período tan corto de tiempo, ha estimado altamente improbable que las circunstancias hayan podido experimentar una alteración de una magnitud tal que variasen sustancialmente el sentido de la resolución<sup>249</sup>.

---

<sup>246</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 1 de octubre de 1992.

<sup>247</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1986.

<sup>248</sup> Dictámenes del Consejo de Estado de 22 de diciembre de 1992 y de 1 de octubre de 1992.

<sup>249</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 26 de noviembre de 1992.

## Las estipulaciones

Para Morell Ocaña las estipulaciones a que se refiere el artículo 14.2 RPDT entre los municipios originarios y el resultante son un convenio en el que se podrán incluir cláusulas de todo tipo dirigidas fundamentalmente a establecer el régimen jurídico de ambos municipios y salvaguardar sus respectivos intereses así como los de su población<sup>250</sup>. Sin embargo para otros autores estas estipulaciones tienen naturaleza contractual<sup>251</sup>.

Las estipulaciones pueden contener desde aspectos ordinarios de la gestión hasta cuestiones como la subrogación de la titularidad en un crédito u obligación. Igualmente habrán de resolverse en las estipulaciones cuestiones como qué sucederá en adelante con los créditos y deudas contraídos, así como con la masa patrimonial o el personal de los municipios fusionados.

También habrá de abordarse, caso por caso, la situación en la que pasan a quedar los contratos firmados por los diferentes Consistorios. En algunos de ellos la fusión o la incorporación será causa de extinción de los mismos, mientras que en otros sólo provocará la *novación* por cambio de sujeto, continuando en vigor los mismos.

En último lugar, el párrafo c) prevé la posibilidad de que los municipios puedan incorporar, con carácter voluntario, cualquier otra documentación relativa a obligaciones, derechos e intereses que considere necesaria para la instrucción del expediente de alteración.

Cuando la alteración territorial se produzca como consecuencia de un expediente iniciado de oficio por la propia Comunidad Autónoma o se resuelva contra el acuerdo de los Ayuntamientos interesados, las estipulaciones deberán elaborarse por la propia Comunidad Autónoma<sup>252</sup>.

---

<sup>250</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen* ....., op.cit., pág. 284.

<sup>251</sup> Lópiz Vila, C., *La fusión e incorporación de municipios* ..., op.cit., pág. 288.

<sup>252</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990.



El trámite de audiencia.

Como ha señalado el Consejo de Estado la audiencia de los municipios o entidades interesadas se puede realizar como trámite de audiencia o bien emitiendo éstos un informe<sup>253</sup>. Igualmente el alto cuerpo consultivo ha confirmado la posibilidad de, una vez transcurrido el trámite de audiencia, aportar documentación adicional que complemente los postulados ya alegados, sin necesidad de tener que someter la misma a una nueva audiencia<sup>254</sup>.

El Dictamen del Consejo de Estado.

Respecto a la remisión del expediente al Consejo de Estado para que emita su dictamen, aunque sea un acto de trámite Barranco Vela estima que dicho acuerdo debería notificarse a la Comisión Promotora, a los que se hayan personado en el expediente y al municipio que se ve afectado. Sostiene, apoyándose en el principio *in dubio pro actione* que, en muchas ocasiones, desde que se envía hasta que se resuelve, pasan largos períodos de tiempo durante los que se pueden producir cambios o aportar nueva documentación que pueda resultar interesante o incluso decisiva para la resolución final (como, por ejemplo, el descubrimiento de un yacimiento u otra fuente generadora de riqueza y recursos que pueda contribuir a demostrar con mayor contundencia aún la capacidad económica del nuevo municipio). Acerca del traslado simultáneo del expediente a la Administración del Estado cuando se envíe para su dictamen, critica que ese trámite se realice en ese momento procesal en que está todo concluido, proponiendo que resultaría mejor hacerlo antes de finalizar la instrucción del mismo para que el Estado tenga la oportunidad de formular aportaciones que puedan ser tenidas en cuenta en la tramitación del expediente<sup>255</sup>.

Dicho dictamen se evacuará, pues, en último lugar, toda vez que se ha tramitado el expediente y dado audiencia a los municipios interesados. No hay ninguna norma legal que establezca el contenido concreto o aproximado de ese dictamen o informe que ha de elaborar el Consejo de Estado (nada dice al respecto el artículo 80 LPAC). Por aplicación analógica,

---

<sup>253</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 14 de marzo de 1991.

<sup>254</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 20 de enero de 1994.

<sup>255</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 237.

podríamos entender que habría de cumplir, cuanto menos, los requisitos establecidos en el artículo 175 ROF<sup>256</sup>.

Una vez recibida la solicitud para la emisión de Dictamen se entiende que el Consejo de Estado tendría dos alternativas:

- Devolver las consultas que no reúnan los requisitos exigidos para que sean debidamente subsanadas las deficiencias advertidas.

- Si cumple todas las condiciones exigidas, emitir el preceptivo dictamen.

En el caso de que el Consejo no emita el dictamen en el plazo establecido, según lo dispuesto en el artículo 80.3 LPAC, se proseguirá con la tramitación del procedimiento sin el informe, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiese incurrir por la falta de emisión del mismo.

La jurisprudencia ha coincidido en la anulación del acto administrativo dictado sin el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, retrotrayendo el procedimiento al momento en el que tal vicio se produce. Ante la posible convalidación del acto administrativo surgido sin dicho dictamen preceptivo, es claro que no cabe su subsanación sin que se produzca ese dictamen del Consejo de Estado. Fernández Torres<sup>257</sup> recuerda al respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de La Rioja de 10 de mayo de 2002 que recuerda *«que la jurisprudencia es pacífica al afirmar que el Dictamen de órgano consultivo correspondiente es un trámite esencial, y su falta supone la nulidad de pleno derecho»*<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Según el cual: *«Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos, b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva»*.

<sup>257</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 68.

<sup>258</sup> En concreto señala esa sentencia sobre el trámite que constituye el dictamen –en este supuesto del órgano consultivo autonómico– que *«aunque el mismo carece de un carácter vinculante, al tratarse del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma (...) que el ejercicio de sus funciones se ejerce con objetividad, independencia (...) unido a la cualificación técnica de sus miembros hace que la existencia de este informe constituya no sólo una importante aportación técnica para la Administración en aras de una mejor resolución del procedimiento, sino que también se constituye en una garantía para el administrado dada su autonomía orgánica y funcional (...) cuando la decisión que se adopte sobre la denegación de la segregación lo sea por un examen de fondo sobre la concurrencia de los requisitos legales exigidos, constituye un requisito esencial en el procedimiento el dictamen del Consejo Consultivo»*.

Al ser este dictamen un acto de trámite, únicamente sería impugnabile en la medida en que pudiese decidir directa o indirectamente el fondo del asunto, lo que sólo acontece en los supuestos en que sea vinculante; caso que no se da en este supuesto al ser el dictamen del Consejo de Estado preceptivo pero no vinculante. Ese carácter no vinculante ha sido puesto de manifiesto por la STS de 12 de marzo de 1974, que sienta que el dictamen contrario del Consejo de Estado (al no resultar vinculante) no puede invalidar los informes del resto de organismos que resultaban favorables, por lo que la resolución aprobatoria pese al pronunciamiento desfavorable del Consultivo resulta completamente ajustada a derecho<sup>259</sup>. Barranco Vela se muestra partidario de notificar este acto aunque, como se ha señalado, no sea recurrible<sup>260</sup>. Y en relación con la demora excesiva con la que muchas veces se evacúa el Dictamen menciona la queja 778/87 ante el Defensor del Pueblo Andaluz en la que una coordinadora de pueblos andaluces expone los graves retrasos que sufren los expedientes de segregación de municipios tramitados antes los órganos competentes de la Comunidad Autónoma<sup>261</sup>.

En los procedimientos para la fusión de municipios las actuaciones de instrucción se centrarán en constatar la documentación y los hechos que se alegan para la fusión, así como los efectos y consecuencias que se derivan de la misma. Habrá que incorporar al expediente todos los elementos necesarios para determinar la entidad local resultante. Aunque el RPDT sólo se refiere al territorio también hay que determinar lo relativo a la población y organización del nuevo municipio.

Finalmente, en lo referente a la cuestión del deslinde de los nuevos términos municipales resultantes, la fijación de los límites de los nuevos municipios creados no será objeto de un expediente administrativo distinto sino que constituirá una parte, por cierto esencial, del expediente general de alteración de términos municipales.

---

<sup>259</sup> Rodríguez Moro, N., *La incorporación de un municipio a otro y la segregación de parte de un término municipal para unirlo a otro por razones de necesidad o conveniencia administrativa*, REVL, nº. 185, 1975, págs. 126-127.

<sup>260</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., págs. 237-238.

<sup>261</sup> *Informe al Parlamento del Defensor del Pueblo Andaluz. Año 1987*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1989, en el que también refleja que la mayoría de estos expedientes sólo obtienen el silencio por parte de la Administración.

Parte de la doctrina se ha mostrado muy crítica con lo que consideran una actitud habitual de los Ayuntamientos matrices consistente en tratar de entorpecer la instrucción y tramitación de iniciativas vecinales de segregación. Barranco Vela cree que desafortunadamente suele ser habitual en este tipo de expedientes el obstruccionismo municipal que a veces se produce respecto a la iniciativa de los promotores por parte del Ayuntamiento matriz a la hora de facilitar la información y datos necesarios para cumplimentar la documentación requerida de cara a la instrucción del mismo<sup>262</sup>. Coincide con ello Fernández Torres cuando afirma que en estos expedientes muchas veces hay «*una notoria parcialidad al hacer caso omiso del fundamental principio de contradicción*» y no permitir a los promotores hacer una *defensa eficaz* de su pretensión, con la intencionalidad de *boicotear* las segregaciones. Y considera que todo ello constituye un claro ejemplo de *desviación de poder*. Haciendo extensiva su crítica a que, en no pocas ocasiones, las alegaciones formuladas a los informes técnicos por los promotores de la iniciativa durante la tramitación del expediente ni siquiera son contestadas<sup>263</sup>. Sin perjuicio de compartir parcialmente estas apreciaciones porque no son pocos los casos en los que, desgraciadamente, así acontece, insistimos en nuestra anterior consideración recordando que también existen casos en los que la colaboración y buena predisposición del Ayuntamiento matriz con la iniciativa se da desde un primer momento facilitando la tramitación del expediente. No negaremos que puedan ser mayoría los supuestos de obstruccionismo, pero precisamente con más motivo y por su respeto a unos principios de colaboración y lealtad institucional que lamentablemente suelen brillar por su ausencia en las actuales relaciones interadministrativas, pienso que esos Ayuntamientos ejemplares merecen, al menos, estas líneas a modo de reconocimiento.

A pesar de ello, no nos cabe duda de que hay bastantes Ayuntamientos que se pensarían seriamente adoptar este tipo de medidas *boicoteadoras* de las iniciativas vecinales de segregación por el alto coste político que pueden llegar a tener. No olvidemos que muchos de los concejales y grupos municipales que componen las Corporaciones provienen de esos núcleos que promueven la segregación o incluso de entidades locales menores que aspiran a segregarse, y en no pocos casos son esos concejales los que sostienen al equipo de gobierno

---

<sup>262</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ....., op.cit., pág. 226.

<sup>263</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios* ..., op.cit., pág. 71.

municipal. Ni que decir tiene el *alto precio* que tendría que pagar el equipo de gobierno del municipio matriz si votara en contra de la iniciativa vecinal o se dedicara de manera subrepticia a obstaculizarla. Optando en muchos de estos casos por aceptar la iniciativa vecinal para no encrespar los ánimos de sus socios de gobierno, ahuyentando así el fantasma de la moción de censura, y trabajar en la sombra para que sea la administración autonómica la que haga el *trabajo sucio* de denegar esa segregación promovida por los vecinos a la que aparentemente el municipio matriz ha dado *encantado* su bendición.

### 6.3. La resolución

La Resolución tendrá la forma de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva (artículos 9.5 TRRL y 13.1 RPDT). Aunque algunos autores, como Morell Ocaña, consideraban acerca de la «*naturaleza jurídica del acto creador de un nuevo municipio*» que tenía consideración de norma jurídica, el Tribunal Supremo ha señalado que la resolución tiene el valor de acto administrativo y no de norma jurídica<sup>264</sup>, lo que tiene consecuencias decisivas en lo referente a las posibles vías de impugnación como posteriormente veremos. La legislación del Estado en este aspecto es supletoria y no básica, por lo que si la normativa autonómica dispone otra cosa distinta y determina que no tenga la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, estableciendo otra alternativa para la resolución, habrá que estar a lo que disponga. Dicha resolución se publicará en el Boletín Oficial del Estado, en el de la Provincia así como en el de la Comunidad Autónoma de que se trate. Sobre ese particular Rivero Ysern cree que existe una regularización excesivamente pormenorizada del procedimiento para tratarse de una materia que resulta asumible por todas las Comunidades Autónomas<sup>265</sup>.

En defecto de regulación normativa autonómica en la materia, la habilitación del artículo 13 LRBRL y la aplicación supletoria de las restantes disposiciones estatales al respecto no implica que la resolución de los expedientes tenga que realizarse mediante ley autonómica, así «*En modo alguno puede deducirse del citado precepto de la Ley de Bases del*

---

<sup>264</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1999.

<sup>265</sup> Rivero Ysern, J.L., *Manual de ...*, op.cit., pág. 117.

*Régimen Local que, en defecto de norma autonómica, cada acto concreto de ejecución en la materia municipal de que se trata hubiera de hacerse mediante ley formal autonómica»*<sup>266</sup>. Parte de la doctrina, como Perdígó Sola y Rivero Ysern<sup>267</sup> postulan la conveniencia de que sea una ley autonómica la que resuelva el expediente de alteración cuando existe oposición de los Ayuntamientos afectados. Y algún otro autor hace una interpretación aún más extensiva al considerar necesaria ley autonómica en cualquier caso<sup>268</sup>.

No se recogen los efectos del silencio ante la falta de resolución autonómica por lo que, en defecto de previsión autonómica al respecto, habrá que estar a lo que dispone en materia de silencio administrativo la nueva LPAC. Debemos partir de que las alteraciones territoriales de términos municipales son procedimientos *«cuya estimación (tiene) como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público»*. Lo que supone que ante la falta de resolución el silencio será desestimatorio en este caso, tanto si el procedimiento ha sido iniciado a solicitud del interesado como señala su artículo 24 (sería el supuesto de los procedimientos iniciados a instancia de los Ayuntamientos, Diputaciones, Administración del Estado o por iniciativa vecinal), como si se ha incoado de oficio según su artículo 25 (cuando el procedimiento lo hubiese iniciado la propia Comunidad Autónoma que tiene que resolverlo).

Hemos de considerar la indiscutible carga de discrecionalidad que está presente en la resolución de los expedientes de alteración en el sentido de que la Comunidad Autónoma, a la hora de adoptar la decisión en el ejercicio de sus competencias de organización territorial, dispondrá de una libertad de elección entre distintas alternativas igualmente justas todas ellas<sup>269</sup>. Pero dicha discrecionalidad no es ilimitada puesto que, en todo caso, deberá tener en cuenta y atender a los intereses públicos concurrentes<sup>270</sup>.

---

<sup>266</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2004.

<sup>267</sup> Perdígó Sola, J., *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1987, pág. 64 y Rivero Ysern, J.L., *Manual de ...*, op.cit., pág. 117.

<sup>268</sup> Castells Arteché, J. M., *La nueva problemática ...*, op.cit., pág. 2.179.

<sup>269</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 18 de mayo de 2000.

<sup>270</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1984.

Entre los requisitos que establece con carácter básico el artículo 13 LRBRL hay algunos que son conceptos jurídicamente indeterminados, como el de contar con los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales. Lo que implica que, a diferencia de lo que sucede con las potestades discrecionales en las que existe una pluralidad de soluciones igualmente justas, cuando nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado sólo habrá una solución justa para cada caso concreto, al tratarse de aspectos reglados<sup>271</sup>. Cuando estamos ante estos conceptos la motivación del acto administrativo ha de ser mucho más precisa, y la Administración deberá afanarse en demostrar la finalidad que persigue y que esa solución es eventualmente la más adecuada para lograrla sin tener que acudir a otras más desfavorables.

Fernández Torres considera que la experiencia demuestra que se ha abusado de la discrecionalidad a la hora de resolver este tipo de expedientes, lo que ha llevado, en muchos casos, a negar la segregación amparándose en la misma cuando, en realidad, existían fundamentos de peso y justificados que la posibilitaban<sup>272</sup>. Por lo que se muestra en desacuerdo con la doctrina del Consejo de Estado que considera que la apreciación de ese requisito de la suficiencia de recursos es muy dificultosa<sup>273</sup>, y afirma que tanto ese como otros requisitos, por ejemplo el mantenimiento de la calidad de los servicios, sí son objetivamente demostrables. De todo ello concluye que resulta muy necesario determinar en qué aspectos radica realmente el ámbito de discrecionalidad a la hora de resolver el expediente, consideración con la que no podemos estar más de acuerdo.

Si concluimos que los requisitos del artículo 13.2 LRBRL son reglados cabe preguntarse en qué ámbito entra en juego entonces la discrecionalidad. Cuestión que aclara la jurisprudencia, que considera esos requisitos como un presupuesto mínimo a partir del cual el órgano competente debe adoptar la decisión, considerando también otras pautas o premisas de oportunidad en las que ya entraría en juego su potestad discrecional<sup>274</sup>. Lo que nos lleva de

---

<sup>271</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1983 y Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2000, hablando ésta última de un «acto en el que todas las partes litigiosas están totalmente de acuerdo de que se trata de un acto discrecional (...) discrecionalidad que exige que todos los elementos reglados del acto sean respetados».

<sup>272</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 47.

<sup>273</sup> Entre otros, Dictamen del Consejo de Estado de 27 de junio de 1996.

<sup>274</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2001 que reitera que «esos requisitos exigidos son sólo el presupuesto mínimo necesario e indispensable para que pueda tomarse en consideración un proyecto de

nuevo, ahondando en lo que referíamos, a la conveniencia de especificar cuáles son esos otros criterios, siempre fundamentados en el interés público, que también habrán de considerarse a la hora de adoptar el acuerdo que resuelva el expediente<sup>275</sup>. Por tanto, sin perjuicio del margen de discrecionalidad del que goza la Administración, deberá aportar razones objetivas y legítimas que justifiquen la decisión de acuerdo con los hechos y datos obrantes en el expediente<sup>276</sup>.

Cabe preguntarse si la Administración, sin hacer una invocación específica a un determinado motivo de interés público que lo justifique, podría denegar, sin más, la petición de alteración pretendida. Si no alega un motivo concreto de interés público que lo impida, consideramos que la Administración debería limitarse a comprobar la efectiva concurrencia de los elementos reglados del artículo 13.2 LRBRL y, si queda debidamente acreditada, no debería negarse a acceder a la alteración<sup>277</sup>. En definitiva, la mera invocación de la discrecionalidad a la hora de resolver estos expedientes carece de fundamento por sí sola, si no se ve acompañada de un motivo justificado de interés público que ampare la decisión ya que, de no existir éste, la mera concurrencia de los elementos reglados del artículo 13.2 LRBRL debería ser suficiente para resolver en sentido afirmativo<sup>278</sup>.

Para Lozano Cutanda esta discrecionalidad operaría cuando, concurriendo los presupuestos mínimos indispensables, se aprecia la existencia de algún otro aspecto que, relacionado con el interés público prevalente, pueda justificar la denegación; aspectos que

---

*creación, pero no significa que su existencia necesariamente conduzca a ello. La decisión final, debe implicar un margen de discrecionalidad, que permita valorar otros aspectos, por parte del Órgano que tiene atribuida la competencia; por supuesto que ello no ha de suponer arbitrariedad, sino sólo el que deban entrar en juego esos otros aspectos que puestos en función del interés público prevalente justifiquen esa denegación».*

<sup>275</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1983.

<sup>276</sup> Sobre ello afirma Fernández Torres que «Si en efecto la elección de la Administración está justificada objetivamente y es congruente con la realidad, constituye a todas luces una manifestación legítima de la discrecionalidad. Por el contrario, si falta esta justificación objetiva, la elección es lisa y llanamente arbitraria y, por lo tanto, puede y debe ser anulada en vía jurisdiccional». Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 53.

<sup>277</sup> En lo que se refiere al ejercicio de potestades regladas resulta de obligada consulta, García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T., *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Pamplona, 2002.

<sup>278</sup> Así se manifiesta también en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005.



deberán ser lo suficientemente congruentes con los hechos que resulten acreditados en el expediente<sup>279</sup>.

Otro elemento de compleja ponderación en la resolución de estos expedientes es el de la voluntad de la mayoría de los vecinos en el caso de procedimientos incoados por la iniciativa vecinal. No está claro hasta qué punto ha de resultar relevante o decisiva, o qué peso debe tener a la hora de adoptar la decisión final. Si el legislador autonómico no ha establecido de antemano, en base a una ley dimanada de sus competencias en materia de régimen local los parámetros o requisitos en base a los cuales ha de evaluarse la alteración propuesta, la Administración autonómica que resuelve el expediente no podrá partir, para dicha evaluación, de unos requisitos propios al margen de la regulación legal necesaria para haberlos establecido<sup>280</sup>.

La prudencia debe llevarnos a abordar una cuestión tan compleja caso por caso. No será lo mismo una iniciativa que, por ejemplo, cuente con el apoyo del 50% del núcleo de población sin ninguna manifestación expresa en contra que resulte significativa, que otra que cuente con ese mismo 50% de vecinos a favor pero tenga en frente una clara oposición del 50% restante de los vecinos<sup>281</sup>. En circunstancias tan delicadas como estas el Consejo de Estado y la jurisprudencia han apelado a «*preservar la pacífica convivencia*». Así lo hace el Consejo de Estado<sup>282</sup> cuando dice que «*se trata de constituir un nuevo municipio, Narros, para así disponer de dos, Narros y Samboal, con una población exigua, por razones fundamentales de problemas de convivencia entre los vecinos. Es necesario respetar la voluntad vecinal y es conveniente evitar esos problemas de convivencia; pero no puede soslayarse la aplicación de la Ley*».

Fernández Torres resume muy certeramente esta cuestión cuando arguye que «*En suma, cuando la voluntad de la población del núcleo urbano de erigirse en Municipio independiente es mayoritaria (no digamos ya manifiesta o abrumadora), porque la proposición de los habitantes que suscriben la solicitud de segregación supera el 50% de la*

---

<sup>279</sup> Lozano Cutanda, B., *La creación de nuevos municipios ... op.cit.*, pág. 155.

<sup>280</sup> Dictamen del Consejo de Estado 52509, de 28 de septiembre de 1989.

<sup>281</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 21 de marzo de 1963.

<sup>282</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 8 de julio de 1999.

*totalidad de los vecinos y no tiene enfrente disidencia alguna, y además es firme y persistente en el tiempo, y no fruto de un deseo coyuntural o de un capricho momentáneo, debe tomarse seriamente en consideración. (...) Eso no significa que sea lícito extraer la conclusión de que es importante en tales condiciones denegar la solicitud de segregación (...) Dicho de otro modo, la negativa a entender procedente la segregación debería fundarse, en tal caso, en la existencia de motivos que evidenciaran que las desventajas e inconvenientes consustanciales a la misma superarían previsiblemente los derivados de la pérdida de lo que alguna jurisprudencia califica de “decorosa convivencia”»<sup>283</sup>.*

Y también alaba la doctrina que ha sentado el Consejo de Estado de flexibilizar la aplicación del criterio poblacional<sup>284</sup>, aunque haya autores que no lo comparten como Barranco Vela<sup>285</sup>. En todo caso procede aclarar que esa doctrina, predicable de supuestos en que o bien no existía legislación autonómica aplicable o ésta no contemplaba un mínimo poblacional, se ha visto superada por la nueva redacción del artículo 13.2 LRBRL, de manera que no cabrá ninguna flexibilización por debajo del mínimo de los 5.000 habitantes exigidos, con carácter básico, por dicho precepto.

El alegato realizado en ocasiones por los promotores de las iniciativas contra la resolución denegatoria de estos expedientes basándose en que en otros casos similares -no iguales- éstas sí han prosperado, suponiendo una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 CE, carece por completo de fundamento, al no tener en cuenta que *«lo prohibido por el ordenamiento Jurídico no es tanto la desigualdad de trato como la desigualdad carente de justificación razonable, y si además se tiene en cuenta que la igualdad no consiste en la igualdad de las condiciones, sino en el tratamiento igual de los casos iguales»*<sup>286</sup>.

Otra consideración de importancia es que, en los casos de segregación parcial de términos municipales, el acuerdo por el que se fija la distribución de los bienes, derechos, acciones, deudas y cargas entre los municipios segregados y segregante (las llamadas

---

<sup>283</sup> Fernández Torres, J.R, *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., págs. 41-42.

<sup>284</sup> Dictámenes del Consejo de Estado 995/1992 y 1839/1996.

<sup>285</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación ...*, op.cit., pág. 163.

<sup>286</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2000.

estipulaciones), deben plasmarse en el mismo acto en el que se acuerde la alteración y no después en otro distinto. Porque que, como ha constatado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se trata de un todo y es una operación conjunta<sup>287</sup>.

Por su parte, en los supuestos de fusión de municipios, la Comunidad Autónoma no sólo debe pronunciarse sobre cuestiones de legalidad sino también de oportunidad, dado el carácter decisivo del contenido de las estipulaciones que afectan de manera determinante a la viabilidad del nuevo municipio resultante.

El acuerdo sobre el expediente de alteración territorial que adopte el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (o el órgano que establezca su normativa) podrá ser objeto de recurso en los términos legalmente previstos. Correspondiendo conocer el recurso contencioso administrativo que se interponga contra la resolución del Decreto del Consejo de Gobierno a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades Autónomas<sup>288</sup>. Si las Comunidades Autónomas establecen en sus normativas que será otro órgano el que resuelva, habrá que estar a lo que disponga la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA) sobre el Tribunal al que corresponde la resolución de los recursos contenciosos-administrativos que se planteen contra las resoluciones de dicho órgano.

Como ha sentado el Supremo<sup>289</sup> cuando el órgano jurisdiccional aborde el enjuiciamiento de la sujeción de la resolución adoptada a la legalidad habrá de hacerlo, en todo caso, desde una triple perspectiva:

a) Procedimental. Consistente en comprobar la sujeción de la resolución al procedimiento legalmente establecido para la alteración de términos municipales. Debiendo concurrir todos y cada uno de los requisitos procedimentales establecidos con carácter básico así como los que determine la normativa autonómica de aplicación.

---

<sup>287</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 30 noviembre 1960.

<sup>288</sup> Así lo dispone el artículo 10.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>289</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero 2001.

b) Material. Deberá cerciorarse del cumplimiento de los requisitos del artículo 13.2 LRBRL y de la existencia de aquellas otras causas que pueda establecer la normativa autonómica como necesarias para la alteración. Pero sin perder de vista que estamos ante conceptos jurídicos indeterminados que, aunque revisables, dan lugar a un ámbito de valoración por parte de la Administración que escaparía a la revisión del juez. Se trataría de una serie de «*criterios subjetivos de apreciación*» ante los que debe ceder el control judicial, pudiendo únicamente actuar éste cuando se incurra en un error manifiesto o evidente en la ponderación de tales criterios<sup>290</sup>.

c) Competencial. Igualmente habrá de constatar que la resolución ha sido dictada por el órgano competente. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma según los artículos 13 RPDT y 9 TRRL, o bien el que determine la normativa sobre régimen local de la Comunidad Autónoma al ser ésta, como se ha comentado en repetidas ocasiones, una materia disponible para el legislador autonómico.

Cuando un procedimiento de alteración territorial municipal se tramite y resuelva por resolución del Estado por no haber asumido aún en ese preciso momento la Comunidad Autónoma las competencias en dicha materia, y ésta lo hiciese después, la posible petición de revisión de oficio de ese acuerdo, que tiene naturaleza de acto administrativo, sería competente para resolverla dicha autonomía al haber asumido la competencia con carácter exclusivo pese a tratarse de una disposición dimanante de la Administración del Estado<sup>291</sup>.

#### **6.4. Los efectos**

Las resoluciones de los expedientes de alteración que culminan con la aprobación de la alteración propuesta despliegan efectos en numerosos ámbitos de la organización político-administrativa, tanto del nuevo municipio resultante como del originario.

---

<sup>290</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1984.

<sup>291</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2005.

En suma, los procesos de alteración de términos municipales implican, a su vez, otro proceso de sucesión, ya sea general o parcial, de las relaciones jurídicas del municipio matriz con el nuevo municipio, o de la parte del municipio matriz que se segrega con el municipio al que se agrega<sup>292</sup>.

#### Efectos políticos en el gobierno y administración de los municipios.

De todos los efectos que produce la resolución es el que viene regulado con mayor profusión en la normativa. El artículo 16 RPDT regula, de forma muy detallada, el régimen transitorio hasta la celebración de nuevas elecciones locales en los siguientes términos:

*«En los casos de creación o alteración de términos municipales, durante el período que medie hasta las próximas elecciones municipales se observarán las siguientes normas:*

*Primera. Cuando se trate de la creación de un nuevo municipio por la segregación de parte de uno o varios municipios o de la segregación de parte de un municipio para agregarlo a otro, aquel del que se segregue la porción permanecerá con el mismo número de Concejales que tenía. El nuevo municipio, procedente de la segregación, se regirá y administrará por una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con arreglo a los resultados de las elecciones municipales, en la Mesa o Mesas correspondientes al territorio segregado.*

*Si como consecuencia de la agregación correspondiese al municipio que ha recibido la porción segregada un mayor número de Concejales, la diferencia se cubrirá por Vocales Gestores designados por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con arreglo a los resultados de las elecciones municipales, en la Mesa o Mesas correspondientes al territorio segregado.*

*Segunda. En los supuestos de incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe, cesarán los Alcaldes y Concejales de los Ayuntamientos de los municipios incorporados. Si como consecuencia de la incorporación correspondiese al municipio resultante un mayor número legal de Concejales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la diferencia se cubrirá por vocales Gestores designados por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, entre los*

---

<sup>292</sup> Rivero Ysern, J.L., *Manual de ...*, op.cit., pág. 119.

*Concejales cesados. La designación se hará en favor de los que obtuvieron mayores cocientes en las elecciones municipales, según el artículo 180 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

*Tercera. En el caso de fusión de dos o más municipios limítrofes cesarán todos los Alcaldes y Concejales y se designará una Comisión Gestora por la diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, integrada por un número de Vocales Gestores igual al que correspondiese de Concejales según la población total resultante del nuevo municipio. Las designaciones se efectuarán entre los Concejales cesados y en la forma determinada en el párrafo anterior».*

Al crear el nuevo municipio se plantean dos posibilidades de cara a su composición política, o convocar nuevas elecciones o regular transitoriamente la situación hasta la celebración de las próximas elecciones locales. El RPDT ha optado por esta segunda posibilidad, aunque las Comunidades Autónomas podrán inclinarse por otro desarrollo en sus respectivas leyes ya que esta materia no es una cuestión básica y podrá ser regulada por el legislador autonómico en su normativa en virtud de sus competencias en materia de régimen local. Barranco Vela menciona otra tercera posibilidad que él mismo desecha por su inoperancia práctica: *«Habría una tercera posibilidad, que consistiría en hacer coincidir la creación del nuevo municipio con las elecciones locales, pero esto es inoperante y prácticamente imposible de llevar a cabo en la práctica, porque ambas circunstancias no dependen de factores meramente administrativos, ni de cálculos normativos temporales al efecto, sino de factores sociales y políticos. Efectivamente, se podría apuntar la posibilidad de retrasar la eficacia ejecutiva de la resolución hasta la conformación democrática del nuevo Ayuntamiento a la celebración de las próximas elecciones locales, pero, con independencia de que tal medida afecta al principio de seguridad jurídica, comportaría más perjuicios y dificultades que beneficios en orden a la celeridad y la eficacia»<sup>293</sup>.*

No nos parece ni mucho menos descabellada la propuesta del profesor Barranco, si bien es cierto que necesitaría de una reforma legislativa de calado para poder convertirse en realidad. El régimen electoral constituye una competencia exclusiva del Estado que además deberá regularse por Ley Orgánica, con la consecuente mayoría cualificada para su aprobación. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en

---

<sup>293</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., pág. 307.

adelante LOREG) sólo prevé la convocatoria de nuevas elecciones locales por dos motivos: a) que en una circunscripción no se presenten candidaturas ó b) por disolución de la Corporación Local por el Consejo de Ministros<sup>294</sup>. Podría añadirse a los dos ya previstos un tercer supuesto de celebración parcial de elecciones locales por la creación de nuevos municipios. Pensemos, sobre todo, en el caso de municipios creados al poco tiempo de la celebración de las elecciones locales, que tendrán que estar prácticamente cuatro años con una suerte de gobierno provisional que, además, habrá de decidir sobre cuestiones esenciales que se suscitan al comienzo de la vida del nuevo ente municipal. Un gobierno salido de las urnas que acometa todas esas tareas nos parece que tendría una mayor legitimidad para abordar esas decisiones que afectarán de manera decisiva a los vecinos que representan. Tal vez estemos ante el momento adecuado de realizar esta reflexión visto el debate candente en la actualidad auspiciado por los nuevos partidos políticos *emergentes* que exigen una drástica modificación de la legislación electoral. Si se decidiera acometer la reforma no debería dejarse pasar la oportunidad de abordar esta cuestión que zanjaría de manera definitiva muchos de los inconvenientes que genera la actual regulación.

Como alternativa a la citada vía, Barranco propone otra salida legal, que podría consistir en aplicar el supuesto del artículo 183 LOREG sobre celebración de elecciones debido a disolución de la Corporación Local por acuerdo del Consejo de Ministros, al interpretar que, si bien en este caso no hay disolución expresa por el Consejo de Ministros, la Corporación Local ha quedado autodisuelta a raíz del acuerdo de alteración del término municipal de que se trate (segregación, creación o fusión) y por ello deja de existir como tal por lo que sería motivo para aplicar dicho precepto y celebrar nuevas elecciones. Ésta nos resulta una deducción bastante más forzada a la que no sería necesario acudir si se reforma la LOREG en los términos anteriormente propuestos.

Existen otras dos cuestiones en este ámbito que no se encuentran específicamente resueltas en el RPDT:

---

<sup>294</sup> De la convocatoria de nuevas elecciones por falta de candidaturas sí se han registrado numerosos casos. Por el contrario, la disolución de Ayuntamientos sólo se ha producido en el caso inédito del municipio malagueño de Marbella disuelto mediante el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se dispone la disolución del Ayuntamiento de Marbella, único en la reciente historia constitucional. Muy interesante al respecto resulta la obra de Orduña Prada, E. y Calonge Velázquez, A., *La disolución de los Ayuntamientos. El caso singular de Marbella*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

1) A quién corresponde la administración del nuevo municipio entre el momento de la resolución por la que se aprueba la creación y la constitución de la Comisión Gestora. Nada dice al respecto el RPDT. Algunas de las legislaciones autonómicas lo han solventado disponiendo para ese periodo transitorio que la administración ordinaria corresponderá a los órganos de gobierno y administración del municipio del que se segrega. Solución muy polémica que en no pocas ocasiones, y aunque se trata de lapso muy corto de tiempo, ha generado airadas críticas de los nuevos municipios resultantes.

Para resolver esta problemática Barranco Vela ha planteado la novedosa e imaginativa solución de trasladar a esos nuevos municipios, sobre todo si son de un tamaño pequeño, el régimen del Concejo Abierto regulado en el artículo 29 LRBRL hasta la celebración de nuevas elecciones locales. Pero únicamente para temas de mera gestión y administración ordinaria, y no para otros más complejos como aprobación de planes urbanísticos o similares<sup>295</sup>.

2) Cómo determinar el resultado concreto de los votos en las Mesas Electorales correspondientes al término o núcleo segregado para que resulte orientativo de los partidos o coaliciones más votados en esa parte del municipio cuando no se corresponde a una sección o distrito determinado que permita extrapolar con cierta claridad los datos. La solución a esta problemática por parte de la doctrina ha pasado por remitirse a lo dispuesto en el artículo 23 LOREG a la hora de establecer las secciones y mesas electorales. Pero consideramos que ninguna de esas fórmulas permite saber con cierta exactitud la representación precisa que se ha podido obtener en ese territorio o núcleo del municipio objeto de la alteración territorial. Este inconveniente no resulta tal cuando son entidades locales menores las que pretenden la alteración, porque en estos casos su territorio, así como el distrito, mesas y secciones electorales que lo componen, sí están perfectamente delimitados, por lo que no habrá ningún problema para poder obtener los resultados desagregados para ese concreto núcleo de población.

---

<sup>295</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación* ..., op.cit., págs. 311-312.



## Efectos en la delimitación territorial de los municipios.

Como ya vimos al tratar la documentación que habría de acompañarse al expediente, el artículo 14.1.a) RPDT, exigía, entre otros documentos, un *plano del término o términos municipales que hayan de ser objeto de la alteración, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria de los municipios*. Esa división del territorio no podrá hacerse según una *proporcionalidad matemática* en función del número de habitantes, riqueza imponible, recursos u otros parámetros similares<sup>296</sup>. Partimos de que el territorio es un elemento constitutivo del municipio, pero no constituye un *patrimonio* de los vecinos. Estamos ante un procedimiento más complejo ya que el tamaño del territorio que se le asigna al nuevo municipio no viene, ni puede venir definido «*como el resultado automático de un criterio apriorístico, impuesto de forma general por el legislador*»<sup>297</sup>, sino que habrá que estar a cada caso concreto.

Habrà de ser la causa última de interés público que legitima la segregación la que, a su vez, opere como límite a la determinación de su territorio. Y en el caso de que exista un previo acuerdo entre el propio Ayuntamiento matriz y el núcleo que pretende la segregación en cuanto a los límites del nuevo territorio a segregar y no discrepen, ni siquiera la Administración que resuelva el expediente debería oponer ningún pretexto para no aceptar en la resolución final dichos límites consensuados por ambos entes.

En el supuesto de que la alteración de los términos municipales pudiese afectar, a su vez, a los límites provinciales, entraría en juego artículo 141 CE según el cual «*Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*», así como la previsión recogida simultáneamente en los artículos 12 LRBRL, 2 TRRL y 1 RPDT: «*Cada municipio pertenecerá a una sola provincia*».

Esta previsión supone una *penalización* añadida a los municipios que constituyan límites provinciales y deseen iniciar un procedimiento de alteración de su término municipal. Ha granjeado al constituyente la crítica de algún sector doctrinal, que ha recordado cómo esa

---

<sup>296</sup> En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de marzo de 1953 sienta que la concreción del territorio no depende del número de habitantes.

<sup>297</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., págs. 81-82.

misma cuestión se ha regulado en legislaciones anteriores sin imponer unas limitaciones tan restrictivas, reprochándole que deje en una posición de desigualdad a los municipios de territorios provinciales limítrofes al necesitar una ley orgánica para poder acceder a sus pretensiones. Considerando que tal vez el motivo real al que obedeció esa regulación fue el intento de proteger a las provincias de la potencial amenaza que podría suponer para ellas el nacimiento de las Comunidades Autónomas, y concluyendo que para esa protección hubiese bastado con reservar únicamente a Ley Orgánica la modificación del número de autonomías o sus límites territoriales<sup>298</sup>.

Para la delimitación del territorio la población residente en el núcleo de población no constituirá un elemento determinante de la extensión que habrá de concederse al nuevo municipio resultante, puesto que *«es la división del territorio la que determina el respectivo número de habitantes avocindados y no a la inversa»*<sup>299</sup>.

#### Efectos en los bienes, derechos y obligaciones.

La división de bienes, aprovechamientos, usos públicos, créditos y otros derechos y obligaciones entre el originario y el nuevo municipio a que se refiere el artículo 14 RPDT se contendrá, como ya hemos referido, en las llamadas estipulaciones. Cuando desaparece el municipio también lo hacen sus órganos de representación y gestión así como su organización administrativa y estructura organizativa, formada por sus medios personales y materiales, debiendo fijarse en dichas estipulaciones cuál será su destino. El municipio resultante *«se convierte en sucesor universal de los bienes, derechos y obligaciones de la entidad extinta, por lo que debe respetar las situaciones administrativas consolidadas»*<sup>300</sup>.

De cara a esta división será determinante la forma en la que se produce la sucesión de los municipios y como queda cada uno de ellos, es decir, los que continúan existiendo y los que desaparecen. Señala Escuín Palop que *«La sucesión entre municipios puede ser universal y parcial, según que la alteración de los términos municipales suponga extinción de algún municipio o modificación de varios municipios. En la incorporación y en la fusión, el*

---

<sup>298</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., págs. 91-102.

<sup>299</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 28 de marzo de 1963.

<sup>300</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1960.

*municipio resultante (incorporante) sucede con carácter universal al municipio o a los municipios suprimidos. En la segregación del territorio de uno o de varios municipios, para constituir un nuevo municipio o para ampliar el territorio de otro municipio, se produce un fenómeno de sucesión parcial. La sucesión universal determina la asunción por el municipio sucesor de todos los bienes, derechos y obligaciones del municipio extinguido. Salvo la de aquellos atributos y derechos, como el nombre, el escudo, la autonomía y el poder administrativo, que por su carácter personalísimo son intransmisibles y dejan de existir una vez que el municipio titular se extingue (...) En este punto, conviene distinguir entre las disposiciones administrativas y los actos administrativos, porque las normas son, en todo caso, intransmisibles (...) A diferencia de la sucesión universal, la sucesión parcial requiere la división de los bienes, derechos y obligaciones del municipio originario para su posterior reparto entre el municipio al que se incorpora la porción territorial segregada»<sup>301</sup>.*

El reparto debe estar presidido en todo momento por criterios de proporcionalidad. Cuando se trate de deudas el problema radica en que frente al acreedor el deudor sigue siendo el municipio originario. Habrá de determinarse cómo se efectuará el reparto de dicha deuda entre ambos, o lo que es igual, de qué manera va a realizar su aportación al pago de la misma el municipio que se segrega. Los criterios a aplicar en el reparto pueden ser de muy variada índole, en función de los habitantes, del territorio, de la finalidad para la que se ha contraído la obligación etc. Éste último criterio será especialmente útil cuando se pueda identificar claramente que una deuda se ha contraído para satisfacer específicamente una necesidad del municipio segregado o segregante, siendo de una elemental justicia que fuese el beneficiario de la misma el que se hiciese cargo de su pago.

Todas las anteriores consideraciones serían igualmente aplicables para los créditos, ante los que se pueden aplicar los mismos criterios ya mencionados, o incluso se podría optar por la figura de la compensación de deudas y créditos entre las dos nuevas administraciones que constituirían ambos municipios<sup>302</sup>.

---

<sup>301</sup> Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., págs. 1.901-1.904.

<sup>302</sup> Artículos 71 a 73 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 55 a 59 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Estas mismas cuestiones también se plantean sobre deudas de los municipios incluídas en el Mecanismo de pago a proveedores que creó el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y sus sucesivas fases. Si el municipio originario aparece como deudor de ese Plan de pago a proveedores por obligaciones que correspondían al núcleo que se ha segregado se deberían articular por el Estado los mecanismos necesarios para que el nuevo municipio resultante pueda subrogarse en el pago de esas deudas mediante su inclusión en el citado Plan.

Castells Arteché ha situado dichas estipulaciones en el ámbito de lo que ha dado en llamar *«la compleja vertiente de las llamadas sucesiones sociales públicas»*, incidiendo en la conveniencia de que contemplen mecanismos que aseguren la plena virtualidad de estos *«pactos financieros entre municipios que condicionan el desarrollo posterior del municipio sobreviviente»*, para que no queden como mero papel mojado. Existe, por tanto, una verdadera necesidad *«de que dichos acuerdos se señalen taxativamente y con toda claridad plazos de ejecución, formas de realización con las suficientes consignaciones presupuestarias y responsabilidades personales e institucionales, consecuentes al supuesto de incumplimiento o de un cumplimiento defectuoso»*<sup>303</sup>.

También se plantea qué sucedería con la normativa en vigor de los municipios segregado y segregante. En estos casos en el resto del municipio originario continuaría siendo de aplicación la normativa existente hasta el momento, mientras que en la parte del mismo que se segrega para constituir un nuevo municipio sería necesario aprobar toda esa normativa de la que carecería. Y en el caso de que esa parte se segregue para agregarse a otro municipio, pasaría a aplicarse a la misma la existente en el municipio al que se une. Si nos encontramos ante una fusión las ordenanzas y demás normativa que apruebe el nuevo municipio resultante pasarán a ser aplicables a todo el territorio que comprende los municipios fusionados, mientras que, consecuentemente, las ordenanzas y demás normativa de los municipios que se fusionaron se extinguen al desaparecer éstos con la fusión.

---

<sup>303</sup> Castells Arteché, J. M., *La nueva problemática ...*, op.cit., pág. 2.184.

No sucede así con los actos administrativos, de manera que el nuevo municipio puede, y en muchos casos debe, proceder a ejecutar diferentes actos administrativos adoptados por los municipios que se han extinguido al fusionarse (como convenios, contratos administrativos, licencias de obras, órdenes de ejecución, condición de demandado o demandante en juicios y un largo etcétera). Y, por añadidura, los derechos adquiridos que esos actos administrativos hayan generado a favor de los interesados, como no puede ser de otra manera, se mantienen, salvo que éstos hayan sido adquiridos cometiendo una infracción del ordenamiento jurídico.

Del mismo modo deberá concretarse cómo se reparten los archivos y demás documentación referente al nuevo municipio que conserve el ayuntamiento matriz. Son muchas las posibles opciones. Puede entregarse copia de ellos al nuevo municipio y quedarse los originales el municipio matriz, hacerlo a la inversa y que sea el municipio segregado el que obtenga la copia y traslade los originales al segregante, o incluso entregar el municipio matriz los originales y no quedarse con copia salvo de aquellos que sean especialmente sensibles o que puedan afectar de alguna manera a ambos municipios. Aunque dada la ingente tarea que supondría hacer estas copias de gran parte del archivo municipal, creemos más operativo, basándonos en la confianza legítima, en la colaboración y cooperación interadministrativa, esta última opción. Que el municipio matriz elabore un inventario de los expedientes originales que entrega al nuevo municipio segregado, haciendo copia tan sólo de aquellos que considere especialmente relevantes o que también puedan afectarle de alguna manera; todo ello confiando en la colaboración a que viene obligado el nuevo municipio que se deberá traducir en la facilitación de copias de los expedientes originales que le ha entregado cuando así pudiera necesitarlo el ente originario.

Reiterando lo que ya se ha venido manifestando, todos estos aspectos que también se pactan en las estipulaciones, deberán de estar definitivamente aclarados en el momento en que se adopte el acuerdo por la Comunidad Autónoma ya que éstas deben incorporarse y formar parte del mismo.

#### Efectos en la prestación de servicios

La legislación estatal no prevé, debiendo ser la legislación autonómica en la materia la encargada de llenar ese vacío, cómo se gestionarán los diferentes servicios públicos que

podrán verse afectados por la alteración territorial. Cuando las Comunidades Autónomas resuelven expedientes de esta clase se encuentran con la problemática de que habrá algunos servicios de los que se vean afectados que entran dentro del ámbito de sus competencias autonómicas (sanitarios, policía local, oficinas de empleo etc.) y sobre los que podrán, deberán más bien, regular las oportunas medidas para asegurar que su adecuada prestación no se vea afectada por la alteración territorial que se produzca.

Pero también existirán otros servicios públicos que estarán fuera del alcance y poder de organización autonómico, al ser de competencia exclusiva estatal (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, notarías, registros, correos etc.), ante los que resultará imprescindible prever y establecer todas las medidas de coordinación que resulten necesarias entre las Administraciones estatal y autonómica para que no se produzca un menoscabo en la prestación de dichos servicios a los ciudadanos<sup>304</sup>.

#### Efectos en el empleo público.

Es preciso distinguir entre personal laboral y funcionario. El régimen jurídico del personal laboral viene establecido prácticamente en su totalidad en la legislación laboral del Estado<sup>305</sup>, y no existe apenas margen para innovar sobre el mismo con motivo de las estipulaciones. Dicho sea sin perjuicio de la posibilidad de regular esta cuestión, tanto para personal laboral como funcionario y respetando siempre la legislación sectorial en la materia, en el respectivo Convenio de Personal del Ayuntamiento. No sería desdeñable plantearse en el supuesto de municipios que cuentan con núcleos de población en los que resulta notoria su vocación de segregación y es factible que ésta se produzca a medio o corto plazo. Distinta es la situación de los funcionarios, donde el municipio sí posee un mayor margen de maniobra para pactar sus condiciones en las estipulaciones, siempre que se respeten los preceptos del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TRLEBEP) y restante normativa de función pública.

---

<sup>304</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., pág. 84.

<sup>305</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

La posición del funcionario es distinta según el municipio permanezca o se haya extinguido como consecuencia de la alteración territorial. En los casos de fusión de municipios o incorporación de uno o varios municipios a otro, la desaparición del municipio supone la transferencia automática de dichos funcionarios al nuevo municipio que se crea. Conservarán los derechos inherentes a su carrera administrativa (trienos, complemento de destino consolidado y demás derechos adquiridos por antigüedad) y en el resto les será de aplicación la normativa de función pública, el convenio para el personal funcionario que apruebe el nuevo Ayuntamiento y las determinaciones que pueda tomar con motivo de la valoración de los puestos en la Relación de Puestos de Trabajo (en adelante RPT). En el caso de que el municipio matriz continúe existiendo, permanecerán en el mismo en idénticas condiciones a las que se encontraban antes de producirse la alteración.

Por su parte, los nuevos municipios asumen al personal laboral del municipio extinguido y su régimen jurídico será el previsto en la normativa laboral o convenios de personal que les resulten de aplicación. En los supuestos de segregación parcial, el personal laboral del municipio matriz mantiene la misma situación jurídica que tenía antes de la alteración territorial.

Rivero Ysern considera que a los funcionarios les son de aplicación los artículos 78 a 84 TRLEBEP y que la movilidad no implica necesariamente el derecho a permanecer en el servicio activo en el puesto que se desempeñaba, sino que éstos sólo podrán incorporarse al servicio activo en el nuevo municipio si existen vacantes, quedando en caso contrario en situación de excedencia forzosa. En cuanto al personal laboral sostiene que el nuevo municipio, o al que se incorpore, se subrogará en los contratos laborales suscritos por el anterior<sup>306</sup>.

Para Clavero Arévalo hay que partir de que la relación de servicios está integrada por derechos subjetivos, intereses legítimos y meras expectativas de carrera. Entre los derechos subjetivos habría que distinguir entre los que pertenecen a la situación personal de la relación de servicios del funcionario (la categoría personal), que habrían de ser respetados por el municipio sucesor, y los que pertenecen a la situación reglamentaria (que dependen más de la organización de los servicios municipales), y sí podrían modificarse como consecuencia de la

---

<sup>306</sup> Rivero Ysern, J.L., *Manual de ...*, op.cit., pág. 119.

alteración territorial. Respecto a los intereses legítimos, no cabría su sucesión mientras ésta no se dé también en las normas de derecho objetivo en que se amparan. Si los intereses legítimos derivan de una legislación general aplicable a todos los municipios continuarán formando parte de la relación de servicios del funcionario tras la alteración, mientras que si parten de una legislación propia y autónoma del municipio que desaparece no seguirán formando parte de la relación de servicios. Mientras que las expectativas de carrera no suponen ningún derecho ni interés y, por tanto, no pueden imponerse al municipio al que hayan de incorporarse los funcionarios<sup>307</sup>.

Otra cuestión a resolver es la situación en la que quedan los funcionarios en la *fase de acoplamiento*, que es la que se produce tras la extinción y en la que los funcionarios no han cesado en el municipio extinguido y tampoco se han incorporado al nuevo. Considerando como solución más lógica que el municipio sucesor pase a ser el titular de la relación de servicios de los funcionarios desde el mismo momento de la extinción del municipio originario, debiendo pasar a encuadrarlo en su plantilla según las reglas pertinentes<sup>308</sup>.

Finalizada esa fase de acoplamiento habría que estudiar las situaciones en la que podría quedar el funcionario después de la alteración:

1º. Que se quede en el mismo municipio: Esta situación en principio no plantearía demasiados problemas, dándose únicamente un su caso más delicado: el del funcionario que queda adscrito al mismo puesto pero produciéndose una variación en la categoría del municipio. Planteando que si la categoría pasa a ser inferior los funcionarios puedan permanecer en su puesto, ya que se presupone que podrán realizar las funciones correspondientes a esa categoría. Y para el caso de que la categoría pase a ser superior, que el funcionario cese en dicho puesto al no poder desempeñar oficio superior al de la categoría que poseen y oponerse su permanencia al interés de otros funcionarios que puedan estar en espera de concursos de vacantes.

---

<sup>307</sup> Clavero Arévalo, M.F., *La situación de los funcionarios en los casos de alteración de los términos municipales*, en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*, IEAL, Madrid, 1952, págs. 6-8.

<sup>308</sup> *Ibid.*, pág. 11. Recuerda que esta solución fue la adoptada por el Ministerio de Interior italiano en circular de 16 de junio de 1928 para los problemas que planteaban en este ámbito las alteraciones de términos municipales.



2º. Que pase a prestar servicios a otro municipio distinto: En esta hipótesis el funcionario, siempre que se respete su categoría y derechos, no podría oponerse a prestar servicios en el nuevo municipio resultante. Respecto a los derechos dimanantes según el ordenamiento aplicable habría que diferenciar dos aspectos. Mantendría en todo caso los derechos reconocidos por la legislación básica aplicable a todos los funcionarios con carácter general. El problema se suscitara con los derechos derivados de reglamentos o disposiciones internas del municipio extinguido, entendiéndose en este caso que el nuevo municipio podría respetarlos voluntariamente, pero no estaría obligado a ello y, si lo considerase oportuno, podría hacer prevalecer sus propias normativas al respecto pasando a tener el funcionario incorporado los derechos que en ellas se contemplasen.

3º.- Que el funcionario se quede sin puesto como consecuencia del acoplamiento: Para este supuesto plantea la posibilidad de aplicar a los funcionarios, combinadamente y según los casos, las figuras de la excedencia y el licenciamiento (pérdida de la condición de funcionario concediendo una indemnización), aunque reconoce la imposibilidad de aplicar esta última figura inédita en nuestro derecho a los actuales funcionarios municipales.

Posibilidades que se plantean respecto a los funcionarios municipales, debiendo remitirse para los pertenecientes a cuerpos nacionales a sus propias normativas específicas<sup>309</sup>.

Todas estas variaciones en materia de personal que tengan lugar con motivo de las alteraciones territoriales deberán ser trasladadas igualmente a las respectivas Plantillas de Personal y Relaciones de Puestos de Trabajo de los municipios resultantes, de conformidad con los artículos 74 TRLEBEP, 90.2 LRBRL y 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante LMRFP).

#### El efecto formal: La inscripción en el Registro de Entidades Locales

Tanto el artículo 13.3 RPDT como el 9.5 TRRL establecen la obligación de dar traslado de la resolución a la Administración del Estado a efectos de la inscripción de la alteración en el Registro de Entidades Locales. A tal efecto, el artículo 14.1 LRBRL

---

<sup>309</sup> Ibid., págs. 17-27.

establece, con carácter básico, la existencia de un «*Registro creado por la Administración del Estado para la inscripción de todas las Entidades a que se refiere la presente Ley*». El actual Registro de Entidades Locales, que se encuentra encuadrado en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lo crea el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, que crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales, modificado luego por el Real Decreto 1499/1990, de 23 de noviembre y por el Real Decreto 339/2005, de 1 de abril. Ha sido desarrollado por Orden Ministerial de 3 de junio de 1986 que posteriormente fue objeto de una corrección de errores publicada en el BOE nº 187, de 6 de agosto de 1986.

Sin perjuicio del Registro Estatal de Entidades Locales de obligada existencia dado su carácter básico, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de régimen local también han creado sus respectivos Registros de Entidades Locales, los cuales deberán estar debidamente coordinados con el estatal.

Resulta obligada una importante matización sobre los efectos de la inscripción. La inscripción del nuevo municipio resultante en dicho Registro no tiene carácter constitutivo ni ejecutivo, ni la misma condiciona la eficacia de la Resolución por la que se crea; únicamente y, en cualquier caso, tendrá un mero carácter formal o estadístico. Así lo señaló inicialmente el Tribunal Supremo para el supuesto de una Mancomunidad<sup>310</sup>. Posteriormente se ha referido expresamente, en el ámbito de alteración de términos municipales, a ese carácter meramente instrumental del registro «*que no tiene funciones de control sino de mera “constancia o toma de razón” respecto de las decisiones singulares de las autoridades competentes en materia de régimen local*»<sup>311</sup>.

También deja sentado el Supremo que resulta innecesaria la audiencia de los Ayuntamientos implicados en el seno del procedimiento de inscripción y/o cancelación de municipios o entidades locales menores en dicho Registro puesto que es una *consecuencia inexorable* de las resoluciones adoptadas sobre la alteración por la Administración competente y, como consecuencia de ello, ésta devendría en *inocua*; con independencia de que se hubiese

---

<sup>310</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1990.

<sup>311</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2001 y de 14 de marzo de 2003.

recurrido la resolución objeto de inscripción en vía contencioso-administrativa, salvo que con motivo del mismo hubiese recaído la suspensión del acto <sup>312</sup>.

Por otra parte, la preceptiva inscripción de la alteración territorial en dicho registro y la publicación en el BOE no implican una vulneración de las competencias autonómicas en la materia, como ha señalado el Tribunal Constitucional, porque: *«el propio interés general supraautonómico en que esos cambios o alteraciones sean conocidos con carácter general, justifica plenamente la previsión cuestionada, que no supone control del Estado, sino un medio de garantizar esa necesaria publicidad en todo el territorio por medio de la inscripción del cambio en el correspondiente Registro estatal y de su publicación en el Boletín Oficial del Estado»*<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Sentencia de 14 de marzo de 2003.

<sup>313</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989.



## **CAPÍTULO IV**

# **LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN TERRITORIAL LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



# **CAPÍTULO IV. LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN TERRITORIAL LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

## **1. Estatutos de Autonomía y régimen territorial local**

### **1.1. Competencias autonómicas sobre régimen local**

### **1.2. La pretendida interiorización del régimen local**

## **2. Regulación de la alteración territorial local en las Comunidades Autónomas**

### **2.1. Andalucía**

### **2.2. Aragón**

### **2.3. Asturias**

### **2.4. Canarias**

### **2.5. Castilla-La Mancha**

### **2.6. Castilla y León**

### **2.7. Cataluña**

### **2.8. Galicia**

### **2.9. Islas Baleares**

### **2.10. La Rioja.**

### **2.11. Madrid**

### **2.12. Murcia**

### **2.13. Navarra**

### **2.14. País Vasco**

#### **2.14.1. Álava**

#### **2.14.2. Vizcaya**

#### **2.14.3. Guipúzcoa**

### **2.15. Valencia.**

## **3. Consideraciones derivadas del estudio comparado de las leyes autonómicas**

## **4. El inexistente impulso autonómico a la reforma de la planta local**





## **1. Estatutos de Autonomía y régimen territorial local**

### **1.1. Competencias autonómicas sobre régimen local**

Nos referíamos en anteriores capítulos a que el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones se produjo a través de dos vías, las de los artículos 143 y 151 CE, que condicionaban el marco competencial de las autonomías resultantes. Veíamos que las que accedieron por la vía del artículo 151 (Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía) disponían de un techo competencial más alto y asumieron la competencia en materia de régimen local con carácter exclusivo; mientras que las regiones que accedieron a ella por el artículo 143 tenían un ámbito competencial más restringido, e incorporaron dichas competencias en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que ésta establece.

Como establece el artículo 149 CE, en su apartado tercero, las materias que no hayan sido atribuidas expresamente al Estado con carácter exclusivo (las del apartado primero) podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía; la competencia en las materias no asumidas por las autonomías corresponderán al Estado cuya normativa prevalecerá sobre la autonómica en todo lo que no sea competencia exclusiva de aquellas; teniendo en todo caso carácter supletorio la normativa del Estado. Previsión que alcanzaría únicamente a las Comunidades Autónomas del artículo 151, ya que las del artículo 143 tuvieron que ceñirse a las competencias que con carácter exclusivo les permitía el artículo 148, debiendo esperar cinco años para poder ampliar estas competencias a las del artículo 149; por lo que asumieron las de este último precepto tan sólo en el marco que les permitiese lo que estableciera la legislación básica estatal. No olvidemos que entre las materias del artículo 148 sobre las que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias se encuentra la relativa a «*Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio ...*» (artículo 148.1.2º), circunstancia que facilitó la asunción por las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de alteración de términos municipales desde un primer momento, aunque accediesen a su autonomía por el 143.

Posteriormente, en el año 1992 tuvo lugar el denominado *segundo pacto autonómico* con el fin de ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143. Y culminado este devenir autonómico, entre 2004 y 2011 diferentes autonomías comienzan un proceso de reforma de sus estatutos que significaría a la postre el alumbramiento de nuevos textos, los llamados Estatutos de *segunda generación* (Son los Estatutos de Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra y Extremadura). Amén de dos modificaciones puntuales sobre aspectos muy concretos y limitados de los Estatutos de Murcia en 2013 y Castilla-La Mancha en 2014.

Haciéndose eco de esa disposición el artículo 13 LRBRL determina que “*la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local ....*”. De forma que si, haciendo uso de dicha habilitación, la legislación autonómica regula la alteración de términos municipales, ésta legislación (salvo lo referido a los preceptos básicos indisponibles de la LRBRL dictados al amparo del art. 149.1.18º de la CE y los artículos también con tal carácter del TRRL) desplaza a la del Estado, que pasaría a aplicarse entonces sólo con carácter supletorio en todo lo no que se encuentre previsto por la norma autonómica. En el caso de que una Comunidad Autónoma no haya regulado la materia de que se trate, sin perjuicio de que la haya podido asumir en su Estatuto, hasta que lo haga se aplicará íntegramente la normativa del Estado, tanto la básica como la supletoria.

## **1.2. La pretendida interiorización del régimen local**

A ese fenómeno por el cual lo local se ha subsumido en el ordenamiento autonómico a través de los Estatutos de Autonomía se ha referido la doctrina utilizando la expresión *interiorización del régimen local*. Ésta se puede dar en un doble sentido, como asunción de competencias en dicha materia con carácter exclusivo por parte de las autonomías o bien para referirse a que los entes locales son también parte de la concepción institucional integral de la

Comunidad Autónoma en tanto en cuanto ésta se organiza territorialmente en municipios, provincias y otros entes locales<sup>314</sup>.

De la Quadra-Salcedo no comparte esa apreciación y sostiene que los entes locales no pueden considerarse como instituciones de la Comunidad Autónoma, por lo que las cuestiones de organización y competencias municipales no podrían recogerse en el Estatuto de Autonomía sino que tendrían que contemplarse directamente en la correspondiente Ley autonómica local que desarrolle esas competencias de régimen local. Considera que una previsión estatutaria de estas materias ocasionaría una *petrificación* de la regulación autonómica de lo local y no aseguraría el pretendido *blindaje* de las competencias en la esfera local<sup>315</sup>.

En defensa de la tesis contraria Font i Llovet cree que sí sería ventajoso incluirlas en los Estatutos de Autonomía tanto por razones de oportunidad como jurídico constitucionales, al entender que el gobierno local no está incluido entre las materias recogidas en el artículo 149 CE (y sobre las que sólo se permitiría dictar unas bases y con carácter reduccionista), por lo que las Comunidades Autónomas lo podrían y deberían incluir en sus Estatutos de Autonomía estando vedado al legislador estatal<sup>316</sup>. La génesis de esta teoría se basa en la interpretación de que el artículo 140 CE se refiere al gobierno y administración de los municipios, de manera que sólo la *administración* es lo que está sujeto a las bases estatales del 149.1.18 CE; mientras que el *gobierno* local constituye un ámbito material que no se menciona en el artículo 149.1.18 y, por lo tanto, no está sujeto a base estatal alguna y constituye una materia plenamente disponible para las Comunidades Autónomas que podrán incorporarla a sus Estatutos sin injerencia alguna del Estado. Concluyendo que ello sería positivo porque, al recoger ese régimen de organización y competencias de los entes locales

---

<sup>314</sup> Véase al respecto Font i Llovet, T., *Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y CCAA*, en Anuario del Gobierno Local 2002, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2002; Galán Galán A., *Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación ... hacer mudanzas*, Anuario del Gobierno local 2008, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008 y Ortega Álvarez, L., *La interiorización autonómica del régimen local*, en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, BOE y Centro de Estudios Constitucionales, 2006.

<sup>315</sup> De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., *Corporaciones Locales ...*, op.cit., págs. 398-411.

<sup>316</sup> Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 11-16.

en los Estatutos de Autonomía, éstas quedarían blindadas frente a futuras pretensiones legislativas que pudiesen tratar de menguarlas<sup>317</sup>.

Tras el estudio sosegado de ambas posturas, nos resulta un tanto artificial y alambicada esta última tesis que lo fia todo a un teórico desdoblamiento de los términos gobierno y administración utilizados en el artículo 140 CE para sustraer a una materia tan sensible como el régimen local del artículo 149.18 CE y, por ende, de la competencia exclusiva del Estado para fijar sus aspectos básicos. No parece plausible tal interpretación que supone una exégesis de la expresión *gobierno y administración* del artículo 140 CE confrontándola con el concepto *bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas* del artículo 149.18 CE, puesto que basta un lectura en conjunto de la Carta Magna para comprobar que no es ese el sentido que el legislador constitucional ha pretendido darle en ningún momento<sup>318</sup>. Así, para De la Quadra-Salcedo «*No puede haber duda de que para nuestra norma suprema los municipios y provincias son, ante todo y sobre todo, Administración; y porque para la Constitución son Administración el 149.1.18º da por supuesto que en el régimen jurídico de las Administraciones públicas se comprende también la Administración local del Capítulo II del Título VIII. Así lo han entendido también las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional que se han enfrentado a la cuestión y así lo han entendido, también, todos los Estatutos de Autonomía del 151 que han asumido competencias en la materia régimen local “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución”. (.....) Es, por tanto, la Constitución la que es inequívoca en cuanto a que los municipios y provincias son Administración local y por tanto al Estado corresponden las bases sobre esa Administración local. El supuesto hallazgo de un título nuevo y virginal sobre la base de jugar con las palabras no se ajusta a la realidad constitucional. Tampoco se ajusta, además, a la realidad de las cosas*»<sup>319</sup>. Igual de rotunda en este sentido es Arias Martínez quien concluye de manera inequívoca «*que en este ámbito, la*

---

<sup>317</sup> En esta misma línea Velasco Caballero, en *Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho Local*, Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2005.

<sup>318</sup> De idéntica forma parece haberlo interpretado, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía -Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- que en su artículo 60 regula la competencia exclusiva en materia de régimen local *respetando el art. 149.1.18º de la Constitución y el principio de autonomía local*.

<sup>319</sup> De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., *Corporaciones Locales ...*, op.cit., págs. 418-419.

*llamada “interiorización” de la organización municipal por parte de la comunidad autónoma, con exclusión de la normativa básica estatal en la materia, no es posible»<sup>320</sup>.*

En cualquier caso, es un tema que ha generado un apasionado debate doctrinal con posturas encontradas en ambos sentidos pero en el que no nos podemos detener más allá de estas breves líneas que sirven a modo de planteamiento de esta controversia no pacífica entre la doctrina.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE sí se produjo esa interiorización, en el sentido de contemplar las entidades locales como parte del entramado institucional autonómico, desde un primer momento. Por el contrario, en las del artículo 151 CE no se produjo y ha tenido que ser con motivo de su reforma cuando se ha previsto la misma. En todos los nuevos Estatutos surgidos tras las reformas se hace un tratamiento mucho más sistemático y exhaustivo de lo local que en las primeras versiones. En pleno proceso de renovación de los estatutos irrumpió la importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 2007<sup>321</sup>, según la cual el contenido de los estatutos de autonomía no tiene por qué limitarse únicamente al contenido que delimita el artículo 147 CE, sino que también puede tratar otras cuestiones siempre que se respete el reparto constitucional de competencias.

La totalidad de las regiones han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia en materia de alteración de términos municipales (en base a esa habilitación del artículo 148.1.2º CE a la que antes nos referíamos), algunas específicamente y otras subsumida dentro del ámbito más amplio que ofrece el concepto genérico de *régimen local*. Los Estatutos de Autonomía de esas siete Comunidades Autónomas que fueron objeto de reforma, derivó en la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía en cada una de ellas; los reseñados *Estatutos de Autonomía de segunda generación*. Todos ellos han terminado derogando o desplazando a los Estatutos primigenios; ya sea a través de una derogación expresa, mediante una disposición derogatoria genérica del tipo “*quedan derogadas cuantas*

---

<sup>320</sup> Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios*, en Santiago Iglesias, D., Di Lascio, F. y Cruz Silva, P. (Coords.) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Ed. Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, pág. 113.

<sup>321</sup> Sentencia 247/2007, dictada con motivo de la tramitación y aprobación del estatuto valenciano.

*disposiciones de rango igual o inferior se opongan a la presente ley*” o, como en el caso de Baleares, por aplicación del principio *lex posterior derogat lex anterior*<sup>322</sup>.

En una situación parecida, aunque sustancialmente distinta en cuanto a los efectos jurídicos de la reforma, se encuentra el Estatuto Navarro, aprobado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En el año 2010 fue objeto de una profunda modificación operada a través de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, si bien, a diferencia de lo que ha sucedido con los Estatutos de *segunda generación*, esa reforma no ha supuesto su derogación, perviviendo la originaria Ley de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Otro caso particular es el del País Vasco, aunque su Estatuto de Autonomía asume con carácter exclusivo la competencia en materia de régimen local, las atribuciones en sobre demarcación territorial se reservan, en virtud de sus derechos históricos, a los Territorios Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya<sup>323</sup>. Todos ellos, como tendremos ocasión de ver más adelante en su estudio pormenorizado, han aprobado sus respectivas leyes regulando la demarcación territorial municipal.

Los Estatutos de Autonomía de las restantes Comunidades Autónomas, nueve en total, no han sido objeto de reformas integrales como los ya mencionados, sin menoscabo de concretas reformas puntuales.

La asunción de la competencia en materia de alteración de términos municipales en cada uno de los Estatutos de Autonomía se recoge, concretamente, en las siguientes normas:

A) Estatutos de Autonomía que no han sido modificados:

---

<sup>322</sup> Un interesante estudio comparado de los Estatutos de Autonomía *de segunda generación* se puede encontrar en Aguado Renedo, C., *Nuevos Estatutos de Autonomía comparados*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Boletín de Documentación, nº 35, Enero-Diciembre, 2011.

<sup>323</sup> En opinión de Catalina Escuin Palop: «Mención separada merece Euskadi, ya que aunque en el artículo 10.4 de su Estatuto de Autonomía asume, dicha Comunidad, la competencia exclusiva en materia de Régimen Local, los territorios históricos ostentan las competencias sobre demarcaciones territoriales, que históricamente había correspondido a los órganos forales». Escuin Palop, C., *La alteración de ...*, op.cit., pág. 1.908.

1) Principado de Asturias: Artículo 10.1, apartado 2º, de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias artículo

2) Canarias: Artículo 30.3º de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias

3) Cantabria: Artículo 24.2º de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

4) Castilla-La Mancha: Artículo 32.1º de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

5) Galicia: Artículo 27.2º de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.

6) La Rioja: Artículo 8.1, apartado 3, de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

7) Madrid: Artículo 26.1, apartado 2º, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

8) Murcia: Artículo 11.9º de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

B) Estatutos de Autonomía reformados o de *segunda generación*:

1) Cataluña: Artículo 151.b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (que deroga el anterior, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).

2) Andalucía: Artículo 59 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (que deroga el anterior, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre).

3) Comunidad Valenciana: Artículo 49.1, apartado 8ª, de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (que deroga a su predecesor, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio).

4) Aragón: Artículos 71.5º y 80 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (que deroga el anterior Estatuto aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto).

5) Extremadura: Artículo 54.2 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (que deroga, al ser una disposición de rango igual que se opone, el anterior Estatuto aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 28 de enero).

6) Islas Baleares: Artículo 30.2 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (que desplaza al anterior aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero).

7) Castilla y León: Artículo 44.3 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (que deroga, al ser una disposición de rango igual que se opone, el anterior Estatuto aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).

C) Comunidad Foral de Navarra:

Artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

## **2. La regulación de la alteración territorial local en las Comunidades Autónomas**

Como veremos a continuación, la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, en desarrollo de sus competencias estatutarias en la materia, han elaborado sus propias



normas de desarrollo legislativo de régimen local. Únicamente dos autonomías, Cantabria y Extremadura, no han aprobado sus propias leyes de régimen local, por lo que en ambas regiones se aplicará íntegramente la legislación estatal con carácter supletorio conformada básicamente en lo que a alteración territorial se refiere por el TRRL y el RPDT.

Antes de proceder al estudio comparado de cada una de las legislaciones autonómicas, resulta imprescindible realizar una aclaración metodológica. Casi la práctica totalidad de la normativa autonómica sobre alteración de términos municipales incluye, como uno de los requisitos para la creación nuevos municipios, que el ente resultante cuente con una población mínima. En este punto ha de recordarse que la actual redacción del artículo 13 LRBRL, en redacción dada por la LRSAL, exige que los nuevos municipios creados cuenten con un mínimo poblacional de 5.000 habitantes. Al constituir dicho precepto parte de la legislación básica, es indisponible por definición para el legislador autonómico, debiendo éste, con independencia de lo dispuesto en sus leyes y reglamentos reguladores de la materia, subordinarse a ese límite infranqueable. Por lo que al referirnos a los requisitos de creación de nuevos municipios en las diferentes Comunidades Autónomas, para no ser repetitivos, obviaremos el estudio de la cifra mínima de población que prevea cada uno de ellos al haber sido superada esa regulación por el requisito de 5.000 habitantes establecido con carácter básico por el citado artículo 13. Sin perjuicio de la breve reseña que, sobre el particular, se realizará en el punto del presente capítulo dedicado a las conclusiones.

## **2.1. Andalucía**

La actual normativa andaluza sobre alteración municipal se contiene en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), que en su disposición derogatoria única deja sin vigencia la anterior Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. Hasta la aprobación de la LAULA la regulación más detallada de las alteraciones de términos municipales la constituía el Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, disposición que ha sido recientemente derogada por el Decreto 157/2016, de 4 de octubre, por el que se regula el deslinde de los términos municipales de Andalucía y se establecen determinadas disposiciones

relativas a la demarcación municipal y al Registro Andaluz de Entidades Locales. No obstante, buena parte de los preceptos del Decreto 185/2005 ya habían sido declarados nulos por la Sentencia del STSJA de 14 de abril de 2008, al considerar el alto tribunal andaluz que la materia regulada en ellos excedía el ámbito propio de desarrollo del reglamento, debiendo ser recogidas dichas previsiones en una norma con rango de Ley.

Las alteraciones de términos vienen recogidas en el Capítulo II - *Creación, supresión y alteración de municipios* - del Título VI de la LAULA, que comprende los artículos 92 a 104.

En dichos preceptos recoge las modalidades clásicas de fusión, segregación de parte del territorio municipal para la creación de un nuevo municipio o para agregarse a otro preexistente y la incorporación de un municipio a otro u otros limítrofes.

La fusión de municipios será posible en los ya consabidos supuestos de falta de recursos para la prestación de servicios, confusión de núcleos de población y condiciones de orden geográfico económico, demográfico, administrativo u otras que la puedan hacer necesaria. Sin embargo, resulta muy indicativo del escaso interés que esta normativa muestra por la figura de la fusión, tanto su parca regulación como la falta de previsión en la misma de incentivos para tratar de favorecerla.

La segregación de parte del territorio de un municipio, que tendrá carácter excepcional, requiere, junto con los mismos requisitos previstos en la normativa del Estado, que el territorio del nuevo municipio posea unas características que singularicen su propia identidad, que cuente con un territorio que permita atender a sus necesidades e instalar los servicios de competencia municipal y que el municipio matriz no se vea afectado negativamente respecto a la prestación de sus propios servicios. Mientras que la segregación parcial para la agregación a otro colindante sólo podrá tener lugar cuando un núcleo de población se extienda por el término de otro u otros limítrofes, sea necesario para dotar al municipio limítrofe del territorio indispensable para ampliar servicios o pasar a prestar aquellos a que imperativamente esté obligado por un aumento de su población o bien por circunstancias geográficas, demográficas, económicas, históricas o administrativas que lo aconsejen.

Resulta significativo que el legislador andaluz haya pasado de exigir como requisito para la segregación una población mínima de 4.000 habitantes, y de 2.500 si la segregación se produce sobre un territorio constituido en Entidad Local Autónoma<sup>324</sup>, a no establecer mínimo poblacional alguno en la LAULA. Porque conviene insistir en que la STSJA que anuló esos preceptos no cuestiona en ningún caso la competencia autonómica para poder fijar un mínimo poblacional exigible para la constitución de nuevos municipios, sino que tan sólo pone de manifiesto la improcedencia de la técnica legislativa utilizada al ser materia reservada a la ley que no puede ser desarrollada vía reglamentaria.

Por otra parte, la incorporación de un municipio a otro u otros limítrofes sólo podrá acordarse por insuficiencia de medios para atender los servicios públicos, por descenso progresivo de la población o por su total desaparición, o bien por incapacidad sobrevenida del territorio del municipio para sustentar edificaciones destinadas a uso residencial como resultado de grandes obras hidráulicas o de infraestructuras o causas análogas.

Como contempla su artículo 95 la iniciativa para iniciar cualquiera de los anteriores procedimientos puede corresponder a uno o varios de los Ayuntamientos afectados, a la Diputación Provincial o la Consejería competente sobre régimen local, con el único límite de los cinco años para poder iniciarlo si previamente se desestimó otro sustancialmente igual. Si se promueve por los Ayuntamientos se constituirá una comisión mixta integrada por representantes de los mismos.

En cuanto a los expedientes de estos procedimientos deberán comprender, al menos, una memoria expositiva y justificativa, cartografía con la delimitación de los términos y un informe económico que justifique la alteración. A esta documentación se añadirá, en los casos de segregación para la constitución de un nuevo municipio: propuesta con el nombre del nuevo municipio y su capitalidad, propuesta sobre protección de acreedores en relación con las obligaciones asumidas por el nuevo municipio y propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones así como régimen de aprovechamiento de usos y bienes comunales. Propuesta con el nombre del nuevo municipio y su capitalidad que también se exige en los supuestos de fusiones.

---

<sup>324</sup> Previsiones establecidas en los artículos 13.c) y 14.a) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto.

El procedimiento se regula en su artículo 97. La Consejería competente, antes de cualquier trámite, concederá un plazo de audiencia de cuatro meses a los municipios afectados, considerando la falta de pronunciamiento expreso de los mismos como muestra de conformidad. Una vez efectuado se someterá a información pública con anuncios en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía y de la Provincia, así como en los tabloneros de anuncios y sedes electrónicas de los respectivos Ayuntamientos. A la vista de este trámite de audiencia la Consejería puede recabar el dictamen de cuantos organismos estime precisos, así como solicitar a los promotores una ampliación de la documentación aportada sobre los aspectos que considere necesarios. Completado el expediente se solicitará el parecer de la Diputación Provincial y del Consejo Andaluz de Concertación Local, que deberá evacuarse en tres meses. Finalmente se remitirán las actuaciones al Consejo Consultivo de Andalucía con simultáneo traslado a la Administración General del Estado.

En cuanto a la resolución del expediente, señala el artículo 99 que se realizará por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local.

Finalmente, el gobierno y administración provisionales de los nuevos entes locales se contemplan en los artículos 100 a 104. Los nuevos municipios creados se registrarán y administrarán provisionalmente por una Comisión Gestora con un número de vocalías igual al de concejalías que le corresponderían según la legislación de régimen electoral. La designación de sus miembros se hará de conformidad con los resultados obtenidos en el territorio de que se trate en las últimas elecciones municipales. Esa comisión designará de entre sus vocales al que ha de ocupar la presidencia con arreglo al procedimiento establecido para la elección de Alcalde, salvo que el territorio segregado para constituir el nuevo municipio fuese una Entidad Local Autónoma (en adelante ELA), en cuyo caso corresponderá a la persona que ostentaba la presidencia de dicha ELA.

Ninguno de los cambios en el número de habitantes como consecuencia de la alteración supondrá modificación del número de concejalías en los respectivos Ayuntamientos hasta que no se celebren las próximas elecciones municipales. Por su parte, los presidentes y vocales de la comisión tendrán los mismos derechos y obligaciones que los establecidos para los alcaldes y concejales.

De manera interina, hasta que se constituya la comisión gestora, la Diputación garantizará la prestación de los servicios públicos obligatorios a la población y actuará en su representación en asuntos cuya gestión resulte inaplazable, pudiendo colaborar con ella en dichas gestiones los promotores de la iniciativa.

## **2.2. Aragón**

La legislación sobre términos municipales está constituida por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y por el Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón.

La alteración de términos se regula, en concreto, en el Capítulo II. El Territorio del Título II de la Ley 7/1999, abarcando los artículos 7 a 19. Y el Decreto 346/2002 lo recoge en sus artículos 1 a 40.

Los supuestos de alteración de términos municipales que recoge no presentan ninguna novedad respecto de los establecidos en la legislación estatal, al referirse a la incorporación de un municipio a otro u otros limítrofes, fusión de dos o más municipios limítrofes para constituir uno nuevo, segregación de parte de uno o varios municipios para constituir uno nuevo y segregación de parte de un municipio para su agregación a otro limítrofe.

Si establece una serie de finalidades que debe presidir cualquier modificación municipal como son: a) disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de servicios públicos obligatorios y esenciales, b) favorecer el autogobierno y la participación en relación con la población y su territorio y c) adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población.

Los supuestos de incorporación y fusión de municipios también contemplan básicamente la misma casuística que la establecida en la legislación supletoria de confusión de núcleos de población, carecer separadamente de capacidad suficiente para la prestación de

servicios mínimos obligatorios u otros motivos de interés general. Si bien prevé, con carácter innovador, dos supuestos que resultan novedosos:

1. Cuando, por despoblamiento, sea inviable el mantenimiento de una administración pública autónoma o carezca de justificación la reserva del disfrute de determinados aprovechamientos de titularidad pública por un grupo de población muy reducido.

2. Cuando no exista voluntad efectiva de autogobierno, puesta de manifiesto por la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o por la ausencia de funcionamiento del régimen de Concejo Abierto.

Por su parte, la creación de nuevos municipios por segregación exige los requisitos tradicionalmente establecidos de tratarse núcleos territorialmente diferenciados, contar con recursos suficientes para la prestación de los servicios obligatorios sin que exista una merma en la calidad de los mismos y que todo ello sea coherente con las directrices y criterios de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. Aunque añade una exigencia novedosa como es que exista una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable entre los núcleos principales del territorio a segregar y el de la capitalidad del municipio matriz.

Mientras que la segregación parcial la condiciona a que se den relaciones de dependencia funcional y convivencia entre ambos núcleos como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, así como a la existencia de motivos de interés general debidamente fundados. Aclarando que no procederá cuando la segregación priva al municipio matriz de los requisitos suficientes para poder constituir un nuevo municipio o si el núcleo que se pretende segregar parcialmente se encuentra unido por una calle o zona urbana al municipio originario.

En cuanto al procedimiento, la iniciativa para instarlo se reconoce tanto a los Ayuntamientos o Asambleas Vecinales por el voto favorable de las dos terceras partes y, en todo caso, mayoría absoluta de sus miembros; al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, ya sea de oficio o a instancia del municipio interesado y finalmente a los propios vecinos interesados. En este último supuesto, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición vecinal en el plazo máximo de tres meses, de no hacerlo la Diputación General de Aragón, de oficio o a instancia de los interesados, podrá subrogarse en la tramitación del expediente.

Los principales hitos del expediente serían: a) información pública del expediente con toda la documentación por plazo no inferior a un mes mediante anuncio en el Boletín Oficial de Aragón y en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia, b) Informe de la Diputación Provincial sobre la alteración propuesta en un plazo de dos meses, de no evacuarse en dicho plazo podrá tenerse por realizado ese trámite, c) Plazo de alegaciones de dos meses para que los Ayuntamientos o Asambleas Vecinales interesados puedan realizar las que consideren convenientes, d) Informe del Consejo Local de Aragón y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y e) Resolución definitiva del expediente por Decreto del Gobierno de Aragón en el plazo máximo de un año desde el inicio del expediente y publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Por último, resulta muy interesante lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, que bajo la rúbrica “Fomento de la reestructuración municipal” y “Programas de reorganización del territorio” prevén medidas para incentivar la fusión o incorporación de municipios como medida para un más idóneo ejercicio de sus potestades, y para facilitar medios a los municipios que por sus características no puedan funcionar como una efectiva organización jurídica, con los que desempeñar sus competencias y servicios mínimos obligatorios.

### **2.3. Asturias**

La modificación territorial de los denominados *Concejos* asturianos se establece en la Ley del Principado de Asturias 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la demarcación territorial de los Concejos del Principado de Asturias. Ya el propio léxico, con la denominación de *Concejo* en lugar del vocablo más extendido Ayuntamiento, constituye una buena muestra de esa diversidad existente en la planta municipal española.

En su artículo segundo recoge las modalidades tradicionales de alteración de términos si bien lo hace de una manera un tanto esquemática al distinguir entre supuestos que dan lugar a la creación de nuevos Concejos (entre los que estarían la fusión de dos o más Concejos y la

segregación de parte de uno o varios Concejos para crear uno nuevo) y aquellos otros que suponen la extinción de los Concejos (Incorporación de uno o varios Concejos a otro u otros limítrofes y cuando la totalidad de un Concejo se incorpore por partes a dos o más Concejos limítrofes). Añadiendo en su párrafo segundo que también se producirá una alteración del término por la segregación de parte o partes del término de un Concejo para agregarlas a otro y otros limítrofes.

Determina como regla general el carácter voluntario para el municipio de las alteraciones, que deben justificarse en la posibilidad de mejoras en la prestación de servicios públicos, necesidad de unificar la dependencia administrativa de núcleos urbanos en los que se produce la confusión, insuficiencia de medios económicos, materiales o personales para atender la prestación de los servicios o notorios motivos de conveniencia económico o administrativa.

Aunque, de forma excepcional, prevé la posibilidad de realizarlas de manera forzosa en los casos de confusión de núcleos de población y de insuficiencia de medios económicos, materiales o personales sea perentoria y acusada respectivamente. Y también en el caso de que la mayoría de los vecinos residentes en la parte de un municipio inste a la Consejería competente su segregación para incorporarse a otro Concejo, aunque el acuerdo del municipio matriz del que se separa sea desfavorable.

La creación de nuevos Concejos por segregación requiere de la existencia ya consabida de núcleos de población territorialmente diferenciados que cuenten con recursos suficientes para la prestación de servicios y que no suponga una disminución en la calidad de los mismos. No siendo posible ésta si con la segregación el municipio matriz queda privado de los requisitos anteriormente mencionados o si en la parte de que pretende segregar existe algún núcleo unido por calle o zona urbana al Concejo originario.

Partiendo de si la iniciativa es de la Consejería o de los vecinos, en el ámbito procedimental regula dos tipos de procedimientos, el ordinario (artículos 6 a 15) y los especiales (artículos 16 y 17).

El procedimiento ordinario no difiere en exceso de lo visto hasta ahora. Reconoce la iniciativa a los Concejos con el voto favorable de los dos terceras partes siempre con el



mínimo de la mayoría absoluta de corporativos. El acuerdo dará lugar a la creación de una Comisión Mixta de miembros de las Corporaciones Locales que resulten afectadas por la alteración territorial de que se trate y que tendrá carácter asesor. Especifica que no resulta necesaria que la solicitud de todos los Concejos interesados en la alteración sea simultánea y contempla la posibilidad de los puedan adherirse, con el cumplimiento de los requisitos anteriormente referidos, en un plazo de cuatro meses desde que se les dé traslado de la iniciativa. Finalizados estos trámites los acuerdos se remitirán a la Consejería de Interior y Administración Territorial que si no considera su viabilidad podrá acordar directamente el archivo de la solicitud. Si acuerda el inicio del procedimiento se abrirá un plazo de exposición pública de cuatro meses para que los Concejos interesados puedan realizar alegaciones, finalizado el cual se les dará traslado de las mismas. A results del trámite de información pública los Concejos que lo deseen podrán desistir de la iniciativa, debiendo decidir en tal caso la Consejería si se archiva el expediente o continúa con los Concejos que hayan comunicado, en el plazo de dos meses desde la notificación del desistimiento, su intención de continuar adelante con el procedimiento.

Evacuado dicho trámite el expediente se someterá al dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (siendo dicho órgano actualmente el Consejo Consultivo del Principado de Asturias). Simultáneamente a ello se dará traslado de las principales partes del expediente a la Administración del Estado para su toma de conocimiento. Resolviéndose el procedimiento por acuerdo del Consejo de Gobierno que, cuando sea favorable, tendrá la forma de Decreto.

Por su parte, se configuran como procedimientos especiales aquellos en que la iniciativa corresponde de oficio a la Consejería de Interior y Administración Territorial (artículo 16), o a instancia de los vecinos (artículo 17) en el ejercicio de la posibilidad que les otorga el artículo 3.2.c).

Cuando el procedimiento se inicia de oficio por Resolución de la propia Consejería de Interior y Administración Territorial se habrán de detallar los motivos que la fundamentan e igualmente se abrirá un trámite de información pública de cuatro meses para que Concejos y vecinos puedan presentar sus alegaciones. Finalizado el mismo el expediente se someterá al dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Si el Consejo de Gobierno considera procedente que continúe el procedimiento remitirá a la Junta General del Principado

el Proyecto de Ley con el contenido del artículo 15, en caso contrario acordará el archivo de las actuaciones.

Si son la mayoría de los vecinos residentes en una zona territorialmente delimitada los que inician el procedimiento solicitando su segregación para incorporarla a otro Concejo distinto, se abrirá un trámite de información pública en los mismos términos anteriormente referidos. A la vista del trámite de información pública la Consejería decidirá si se archivan las actuaciones o se continúa con el expediente. En este último caso, en el resto del procedimiento, se procederá de la misma manera que cuando la iniciativa es de la Consejería de Interior y Administración Territorial.

Especial atención merece el Capítulo VI denominado “Ayudas e incentivos a los nuevos Concejos” concretando en qué consisten su artículo 21 cuando señala que «*En los Presupuestos del Principado de Asturias se establecerán consignaciones específicas para otorgar ayudas conducentes al fomento de la fusión o incorporación de Concejos, independientes o coordinadas con las que otorgue el Estado...*». Estando entre sus objetivos la mejora de obras y servicios que coadyuven a la implantación de servicios mínimos obligatorios, construcción o reforma de Casas Consistoriales y cualesquiera otros destinados a mejorar el entorno ecológico y la calidad de vida en el medio rural.

## **2.4. Canarias**

La regulación canaria en este ámbito viene dada por la reciente Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. Constituye una regulación muy parca que tan sólo ocupa los cuatro artículos (13, 14, 15 y 16) que conforman su Capítulo IV denominado *alteración de términos municipales*. Proclama ya en su artículo 13 la intención del Gobierno de Canarias de adoptar medidas tendentes a la fusión voluntaria de municipios siguiendo criterios de territorio, población, calidad de servicios y economía de medios. La posibilidad de segregación del nuevo municipio constituido por fusión se condiciona al transcurso del plazo establecido en la legislación básica, esto es, el de diez años desde el convenio de fusión a que se refiere el apartado cuarto del artículo 13 de la LRBRL.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es que, al tratarse de un texto aprobado con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, la Ley canaria ya contempla la exigencia de la regulación básica de constituir nuevos municipios tan sólo sobre la base de núcleos de población de al menos 5.000 habitantes, cuando establece en el apartado 2 de su artículo 13 que: «*Sólo podrá prosperar la iniciativa de segregación de núcleos de población diferenciada de más de 5.000 habitantes*». A lo que también añade la exigencia de que los municipios resultantes mantengan la misma calidad en la prestación de servicios.

En cuanto al procedimiento, en sus artículos 14 y 15, diferencia entre el procedimiento para la creación de municipios por segregación o fusión y, por otro lado, el procedimiento para la aprobación de convenios de fusión entre municipios, de evidente inspiración en la figura del convenio de fusión establecido en la nueva redacción del artículo 13 LRBRL.

Lo primero que llama particularmente la atención del procedimiento para la creación de por segregación o fusión es que tan sólo reconoce la iniciativa para instarla a los municipios interesados. A diferencia de la mayoría de las legislaciones comunitarias que también reconocen la iniciativa a la Comunidad Autónoma o directamente a los vecinos. El acuerdo del Pleno deberá contar con la mayoría señalada en la legislación básica, es decir, mayoría absoluta a tenor del artículo 47.2.b) de la LRBRL. Sometiéndose a continuación a un trámite de información pública por un plazo no inferior a 30 días, tras lo cual los Ayuntamientos interesados, también por mayoría absoluta, resolverán las posibles alegaciones planteadas en la información pública y remitirán el expediente al Cabildo insular correspondiente. Serán preceptivos los informes de los Departamentos de Hacienda y Administraciones Públicas de la Administración autonómica canaria y también, incorporando de nuevo las recientes modificaciones de la LRBRL, de la administración que ejerza la tutela financiera<sup>325</sup>. Si la vista de esos informes el Gobierno canario estima que no concurren los requisitos exigidos no *proseguirá con la tramitación del expediente*. Esa redacción literal de la ley entendemos que supone en la práctica que se decretaría el archivo del expediente. En caso contrario, la autorización para la creación del nuevo municipio es competencia del Cabildo correspondiente. Finalmente precisa que la creación de un nuevo municipio por fusión hará que el Cabildo supervise la eficacia y eficiencia de los servicios que se prestan en

---

<sup>325</sup> Como yo vimos, la Comunidad Autónoma de Canarias no ha asumido en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera, correspondiendo en este caso ejercerla a la Administración General del Estado.

el mismo, y en el caso de advertirse alguna deficiencia la administración canaria competente en materia de administración pública adoptará medidas correctoras de coordinación y eficacia.

Por otro lado, el procedimiento para la aprobación de convenios de fusión será aprobado también por el Pleno del Ayuntamiento, con los informes preceptivos de la Secretaría y la Intervención y, aunque no se especifique en el artículo 15, entendemos que por mayoría simple<sup>326</sup>. En este caso prevé un plazo de exposición al público de 30 días, no constituyendo un mínimo como el anterior que se puede ampliar sino un plazo cerrado que únicamente podrá tener dicha duración. Se evacuarán los mismos informes que los referidos para el caso de la creación por fusión o segregación. Transcurrido el plazo de exposición pública y emitidos esos informes los Ayuntamientos podrán aprobar definitivamente el convenio de fusión pronunciándose sobre las alegaciones que existiesen y acerca de los informes si fuesen desfavorables. Es decir, que los informes de la administración autonómica canaria tendrán carácter preceptivo pero no vinculante. Consecuentemente dicho acuerdo deberá adoptarse por mayoría absoluta. Prevé que los actos de instrucción de este expediente puedan realizarse por un solo municipio que haya recibido la encomienda de los demás para hacerlo. Por último, el acuerdo adoptado se remitirá a los órganos competentes de la Administración autonómica canaria, al Cabildo insular respectivo y a la Administración General del Estado.

El gobierno de los nuevos municipios creados hasta que se celebren elecciones se deja en manos de una Comisión Gestora, remitiendo a la legislación básica la designación de los vocales que la compondrán, que se hará por el Cabildo insular respectivo.

En suma, la Ley Canaria cuenta con la ventaja de haberse adaptado en su totalidad a las recientes modificaciones operadas en la LRBRL en materia de alteración de términos municipales y constituye una regulación innovadora, moderna, clara y concisa.

---

<sup>326</sup> En primer lugar por su evidente inspiración en la figura del convenio de fusión del artículo 13 LRBRL pero, sobre todo, porque cuando el legislador canario quiere exigir una mayoría cualificada lo significa expresamente, como hace en el artículo 14 cuando habla de la *mayoría exigida por la normativa básica de régimen local* (la absoluta). En este sentido, resulta harto significativo que para el convenio de fusión sólo prevea que sea *aprobado por el Pleno de los respectivos Ayuntamientos* y que *se podrá proceder por los plenos de los ayuntamientos a la aprobación definitiva del convenio de fusión*, sin hacer referencia alguna, siquiera indirectamente como en el artículo 14, a la normativa básica que obliga a una mayoría absoluta.

## 2.5. Castilla-La Mancha

Contempla el régimen de alteración de términos municipales en la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. Se contiene en su Título I denominado Demarcación territorial. Éste divide en los siguientes capítulos: Capítulo I. Disposiciones Generales, Capítulo II. Fusión e Incorporación, Capítulo III. Segregación para la agregación, Capítulo IV. Segregación para constituir municipio independiente y Capítulo V. Procedimiento para las alteraciones de términos municipales.

La legislación manchega hace referencia a los casos de fusión de dos o más municipios, incorporación de uno o más municipios, y segregación de parte del territorio de uno o varios Municipios, bien por agregación a otro limítrofe o para constituir uno independiente.

Para la fusión e incorporación es preceptivo el voto de las dos terceras partes del número de hecho de miembros de la Corporación y, en todo caso, de la mayoría absoluta. Se hace referencia a los motivos comúnmente establecidos para que se pueda llevar a cabo, resultando conveniente detenerse en dos de ellos que sí resultan más llamativos: cuando desaparezca alguno de los elementos básicos del municipio y cuando lo soliciten las dos terceras partes del municipio a segregar o fusionar y se den los motivos previstos para la alteración. En ese sentido, el artículo 6 precisa que se entiende que desaparece la organización del municipio cuando no existan listas electorales que concurran a las elecciones municipales o cuando durante un mandato dimitan todos los miembros electos y no sea posible nombrar la Comisión Gestora. Y para el caso de que se produjese la incorporación o fusión por la iniciativa vecinal antes referida no podrá plantearse sobre ese mismo término un expediente de segregación a petición de los vecinos, salvo causa que haga variar sustancialmente las circunstancias que dieron lugar a la alteración. Como una medida tendente a favorecer este tipo de expedientes el artículo 9 prevé que los municipios afectados por una fusión e incorporación serán preferentes en los planes de inversión de carácter regional y provincial.

Sobre la segregación parcial de un término municipal para su agregación a otro limítrofe, además de hacer referencia los mismos requisitos que ya establece la legislación básica, añade otra posibilidad como es: *«cuando el núcleo de población a segregar reciba los*

*servicios mínimos exigidos por la Ley del Municipio que pretende la agregación».* También recoge dos casos más en los que procede que, en realidad, constituyen un reconocimiento de la iniciativa vecinal (por dos terceras partes del núcleo afectado) y la de núcleos que se han constituido en una entidad de ámbito territorial inferior al municipio, cuando así lo solicite su órgano colegiado de administración y gobierno. En cuanto la forma de compensación al municipio que sufre la segregación de parte de su territorio se establece una previsión sumamente innovadora al determinar que el municipio al que se agrega debe indemnizarlo con diez veces el importe de los padrones de los impuestos de bienes inmuebles y actividades económicas de la porción a segregar, pudiendo incluso revisarse esa cantidad al alza por la Consejería de Presidencia si se estimase insuficiente. Llegando al punto de suspender del Decreto de aprobación hasta que se verifique el pago de la cantidad que proceda<sup>327</sup>. En otro orden de cosas, cuando el expediente afecta a un núcleo constituido como entidad de ámbito territorial inferior al municipio, a las que se refiere el Título II de la Ley 3/1991, la parte a segregar se corresponderá con la delimitación territorial efectuada para dicha entidad local menor.

La segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para la creación de uno nuevo no presenta novedad alguna en lo que a los supuestos que pueden dar lugar a la misma se refiere. Sí condiciona la constitución como municipio, para las entidades de ámbito territorial inferior al municipio creadas en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la Ley, a que tenga una población de derecho superior a los 500 habitantes (requisito éste que está desplazado por el mínimo de 5.000 habitantes que actualmente prevé la legislación básica) y el municipio del que se segrega mantenga, tras la segregación, una población superior a 10.000 habitantes. Lo que da a entender que esta disposición excluye

---

<sup>327</sup> Señala su artículo 12:«1. El Municipio al que se le agregue una parte del término municipal de otro deberá indemnizar económicamente a este por un importe igual a 10 veces el valor actual de las cantidades dejadas de percibir por los impuestos sobre bienes inmuebles y actividades económicas correspondientes a los padrones de dichos impuestos en la porción a segregar para el ejercicio en el que se produzca la segregación. Esta valoración deberá figurar en el expediente que se trámite al efecto.

*Si la valoración resultase manifiestamente insuficiente respecto al beneficio que reportará, la indemnización se fijará por la Consejería de Presidencia, teniendo como mínimo la cuantía establecida anteriormente.*

*2. El Decreto de aprobación de la segregación-agregación quedará en suspenso hasta que se verifique por la Consejería de Presidencia el pago de la cantidad resultante.*

*En el supuesto de que el Municipio del que se agrega una porción del territorio no aceptase la cuantía, bastará para la acreditación del pago con que quede a su disposición en la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha».*

automáticamente la posibilidad de segregación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio constituidas cinco años antes de la entrada en vigor de la Ley que pertenezcan a municipios con una población inferior a 10.000 habitantes, excluida la de la entidad local menor que se pretende segregar. Para las segregaciones promovidas a instancias de los vecinos será necesario comparecer ante fedatario público, designar a los miembros de la Comisión Promotora, y hacer una declaración comprometiéndose a asumir las cargas financieras, deudas pendientes, así como personal laboral y funcionario correspondientes al núcleo de población que se segrega. Asimismo se comprometerán a subrogarse en las contrataciones existentes que les afecten. Para concretar estas estipulaciones jurídicas y económicas remite al acuerdo entre las partes, resolviendo las posibles discrepancias el Consejero de Presidencia, y en caso de no hacerlo las fijará la Dirección General de Administración Local con audiencia a las partes y resolución final del Consejero de Presidencia.

Se configura un procedimiento común para las diferentes alteraciones de términos municipales en el que la iniciativa, además de la ya citada de los municipios, vecinos y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, también se reconoce a las Diputaciones Provinciales así como a la Consejería de Presidencia. Existiendo un plazo de audiencia de un mes para los municipios interesados con anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y posteriormente otro por el mismo plazo para la Delegación del Gobierno y la Diputación Provincial. Tras lo cual se formulará informe y propuesta por la Dirección General de Administración Local. Después dictaminará el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha con simultáneo traslado a la Administración del Estado. La resolución del expediente se producirá por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que será publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Para terminar, el artículo 23 dispone que durante el tiempo transcurrido entre la publicación del anuncio de creación y la constitución de la Comisión Gestora, la administración ordinaria corresponderá a los órganos de gobierno del municipio del que se segrega.

## 2.6. Castilla y León

En la comunidad castellano leonesa se ocupa de esta materia la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en concreto en su Título II Creación y supresión de municipios y alteraciones de sus términos. Aborda las modalidades de alteración territorial distinguiendo entre las que dan lugar a creación de municipios (Capítulo I), Supresión de municipios (Capítulo II) y Alteraciones de términos municipales (Capítulo III).

La creación de municipios por segregación de parte del territorio de otro u otros y por la fusión de otros limítrofes prevista en sus artículos 10 y 11, no presenta ninguna novedad significativa a reseñar en relación con las disposiciones de la normativa estatal.

En materia de supresión de municipios ésta vendrá dada por la incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes o por la fusión de dos o más municipios limítrofes. Remachando el párrafo 2 de su artículo 12 que *«para la supresión por uno u otro motivo se tendrá en cuenta la voluntad de los municipios afectados»*. Podríamos considerar que esta suerte de garantía a favor de los municipios afectados está pensada especialmente para aquellos casos en que los expedientes se inician a instancia de la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial o la Administración del Estado en los que no existe un acuerdo inicial del municipio incoando el expediente a instancias de la mayoría de la Corporación que de esa manera expresa su voluntad favorable, lo que no sucede en esos otros casos en que la iniciativa parte de otra administración territorial. Dentro de las causas que dan lugar a incorporar un municipio a otro u otros limítrofes podemos destacar dos específicas de esta ley como son la falta de población o descenso acusado y progresivo de la misma y la falta reiterada de candidatos en las elecciones de sus órganos de gobierno o la falta de funcionamiento de los mismos.

Regulación que ha de completarse con las diferentes disposiciones que incorpora la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, sobre la fusión de municipios. Entre ellas las relativas a la capitalidad del municipio resultante, su sucesión en los bienes, derechos, cargas, obligaciones, deudas o personal del que se le agrega, la necesidad de renovar su voluntad de asociación cuando se trate de municipios pertenecientes a mancomunidades de interés general o las medidas para fomentar las fusiones que suponen en la práctica una remisión a la Ley de



Régimen Local castellanoleonesa. En ese sentido, su artículo 18 contempla un amplio e innovador catálogo de medidas tendentes a favorecer las fusiones e incorporaciones de municipios de población inferior a 20.000 habitantes consistentes en beneficios de tipo económico, de comunicaciones, asistencia y asesoramiento y tratamiento preferencial en determinados planes provinciales. Concretamente se establecen las siguientes medidas:

*«1. Se creará un fondo o dotación destinado a acciones directas de fomento y a la concesión de ayudas para una mejor prestación de servicios de los municipios resultantes.*

*2. Con los mismos fines, se fijarán preferencias en su favor en los regímenes generales de ayudas a municipios que apruebe la Junta de Castilla y León. Tendrán prioridad las comunicaciones entre los núcleos pertenecientes a los municipios fusionados o incorporados y la capitalidad municipio resultante, y aquellas necesidades o servicios derivados directamente de la alteración.*

*La cooperación económica local que la Administración de la Comunidad de Castilla y León destine al plan de obras de las Diputaciones Provinciales, quedará condicionada a que una parte vaya destinada al nuevo municipio surgido de una fusión, en los términos y cuantías que se establezca por orden de la consejería competente en materia de administración local.*

*3. Para facilitar la integración y la eficaz prestación de los servicios municipales, las Diputaciones Provinciales prestarán a los municipios resultantes, asistencia y asesoramiento adecuados y establecerán en su favor, prioridades y preferencias en los planes provinciales de cooperación.*

*4. Se promoverán los convenios y acuerdos oportunos para una eficaz coordinación de las anteriores medidas de fomento con las que pueda establecer el Estado, conforme al artículo 13.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.*

*Asimismo, se promoverán convenios y acuerdos de cooperación con los municipios para la gestión de su patrimonio».*

En el tercero de los supuestos de cambio de términos, la segregación parcial de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe, se determina como posible causa del mismo con un marcado carácter novedoso la necesidad de dotar a un municipio limítrofe del territorio indispensable para ampliar servicios existentes o instalar aquellos que resulten

obligatorios por el incremento de población. Incidiendo en la imposibilidad de segregarse de un término municipal cuando ese núcleo se haya unido al mismo por una calle o zona urbana.

Como se ha mencionado con anterioridad al hablar de la fusión, la iniciativa para los expedientes de alteración se reconoce tanto al municipio, a sus vecinos interesados, a la Diputación Provincial, la Administración del Estado y la Consejería competente en materia de Administración Local. La incoación por el Ayuntamiento y la Diputación exige, por remisión al artículo 74 de la LRBRL, acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros. La iniciativa vecinal podrá ejercerse para todos los supuestos de alteración, excepto para aquellos que dan lugar a la supresión de municipios que le están vedados. En cuanto a la documentación que ha de integrar el expediente administrativo remite a lo que reglamentariamente de determine, por lo que a falta de la aprobación de dicho Reglamento de desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, habrán de integrarlo los documentos que, con carácter supletorio en esta ocasión, relaciona el artículo 14 del RPDT. El plazo para la resolución del expediente por la Junta de Castilla y León es de nueve meses desde su inicio. Si la resolución no se adopta en ese término el silencio será negativo y, en consecuencia, se entenderá desestimado. La resolución se publicará en los Boletines Oficiales de Castilla y León, del Estado y en el de la provincia respectiva, dándose igualmente conocimiento a la Administración General del Estado.

También resulta de obligada mención en este ámbito la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Esta norma, además de realizar algunas aportaciones de original factura al crear nuevas demarcaciones territoriales para la planificación y programación de servicios autonómicos, máxime en una autonomía con gran dispersión y un mapa municipal muy fragmentado, contiene también algunos preceptos adicionales en materia de fusión de municipios.

Con objeto de que sirvan de base territorial a la administración castellano leonesa para la planificación, programación y gestión de servicios autonómicos, se crean unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales (artículo 4) y urbanas (artículo 5). Las rurales agrupan a municipios de 20.000 o menos habitantes, mientras que serán urbanas todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos de planificación y gestión crea la figura de las áreas funcionales que constituyen espacios delimitados geográficamente para el desarrollo de esas funciones. Éstas podrán ser de dos tipos: estables (artículo 8) y funcionales (artículo 9).

Las disposiciones relativas a la fusión de municipios se contienen en su Título V (De la fusión de municipios) que abarca los artículos 60 a 63. En ellos se regulan básicamente las peculiaridades de la fusión de municipios en todo lo que pueda afectar a la relación de éstos con las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, las áreas funcionales y las mancomunidades de interés general.

Pero también contempla algunos aspectos relevantes sobre el régimen jurídico de las fusiones de municipios como el pase del personal propio de los municipios fusionados, con todos sus derechos y obligaciones, a la plantilla del nuevo municipio o la posibilidad de que la capitalidad del municipio resultante pueda establecerse con carácter rotatorio (artículo 60). En materia de incentivos a las fusiones su artículo 63 establece una medida muy novedosa, entendemos que sumamente positiva, consistente en la posibilidad de conceder una ayuda económica previa a la fusión. Para poder ser beneficiarios los municipios interesados deben presentar un *plan director*, en el que conste la planificación y programación de la fusión que se deberá realizar en un horizonte temporal máximo de dos años.

## **2.7. Cataluña**

Aborda la alteración de términos municipales 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 y en el Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el que se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña.

Los artículos 12 del Texto Refundido de la Ley municipal del régimen local y 3 del Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, señalan que el término municipal puede ser alterado de las siguientes formas:

- a) Por agregación total de uno municipio o varios municipios a otro limítrofe.
- b) Fusión de dos más municipios limítrofes para constituir uno nuevo.
- c) Segregación de parte de uno o varios municipios para constituir uno independiente.
- d) Segregación de parte de uno o varios municipios para agregarse a otro distinto.
- e) Para corregir disfunciones territoriales.

La agregación total a otro limítrofe o fusión de municipios procede en los mismos supuestos que los previstos en la legislación básica al que añade otro, consistente en que se dé una insuficiencia de medios económicos, materiales y personales para gestionar los servicios mínimos obligatorios que establece la legislación básica de régimen local. Complementado esta previsión el Decreto de constitución y demarcación territorial de los municipios al señalar que *«Se entiende que hay insuficiencia de medios en los casos previstos en el artículo 69.1 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña y cuando los déficit en las infraestructuras y equipamientos de los servicios mínimos no pueden ser cubiertos con los recursos ordinarios del municipio»*. También se dispone que podrá procederse a la agregación parcial en ese supuesto y cuando los núcleos de población formen un solo conjunto con continuidad urbana. Precizando que *«para proceder a la agregación es necesario que el municipio al que se debe hacer la incorporación tenga más población y dinamismo económico y disponga de los medios personales y materiales para gestionar todos los servicios»*, puesto que si no se da esta exigencia habrá que acudir al procedimiento de la fusión. Otra posibilidad que contempla es que el municipio agregado pueda constituirse en una entidad municipal descentralizada, lo cual no parece que tenga mucho sentido en el caso de que la agregación se produzca por falta de los medios para prestar los servicios mínimos, puesto que si no podían hacerlo como municipio independiente menos probable aún parece que sean capaces como entidad descentralizada integrada en el municipio al que se agregan.

La fusión procede en los mismos casos que la agregación cuando se dé el matiz diferenciador y, a *sensu contrario*, que en esos supuestos el municipio al que se debe hacer la incorporación (fusión) no tenga más población, dinamismo económico ni disponga de los medios personales y materiales para gestionar todos los servicios. Además, con la fusión, los

municipios que se fusionen desaparecen para dar lugar a uno nuevo, que sucederá en todos los derechos, cargas, obligaciones, patrimonio y personal de los entes que lo integran.

Respecto a la creación de nuevos municipios por segregación, la legislación catalana (artículos 15 del Decreto Legislativo 2/2003 y 7 del Decreto 244/2007, de 6 de noviembre) aporta algunas innovaciones dignas de mencionar. Y destaca la previsión de unos requisitos muy restrictivos que dificultan sobremanera la posible creación de nuevos municipios por segregación. Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo que en relación con esta ley afirma lo siguiente: *«voluntad del legislador que, como se ha expuesto, es altamente restrictiva a la segregación»*<sup>328</sup>.

Clarifica qué ha de entenderse por núcleo de población territorialmente diferenciado al especificar que resulta necesaria *«una franja clasificada como suelo no urbanizable, de un ancho mínimo de 3.000 metros, entre los núcleos más próximos de los municipios resultantes»*. Asimismo da una explicación pormenorizada de qué debe entenderse por recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias y la no disminución en la calidad de los servicios, al señalar que: *«se entiende que los municipios resultantes de la segregación cuentan con los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales cuando la capacidad fiscal por habitante de los impuestos obligatorios liquidados en cada uno de los territorios en los tres últimos ejercicios es, como mínimo, igual o superior al 95% de la media de los municipios de Cataluña del mismo estrato de población. La capacidad fiscal se define como los derechos reconocidos netos que se obtendrían si se realizara el mismo esfuerzo fiscal que la media de los municipios del mismo estrato. A estos efectos, se deben considerar los estratos de población que determinan los servicios obligatorios, de acuerdo con la legislación vigente»*. No bastando con todo ello, ya que además es preciso un plus adicional, y es que ha de acreditarse que la segregación comporte una mejora objetiva en la prestación de servicios en el nuevo municipio. Por último, introduce una exigencia de orden identitario, al deber contar el nuevo municipio con *«características relevantes de su propia identidad por razones históricas, sociales, económicas, geográficas o urbanísticas»*. Siendo requisitos de carácter acumulativos, debiendo concurrir todos y cada uno de ellos para que la segregación sea factible.

---

<sup>328</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2004.

Como variante de la anterior, se recoge la segregación parcial de parte del territorio de uno o varios municipios para agregarse a otro limítrofe. Podrá tener lugar cuando exista una confusión de los núcleos urbanos o razones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo que lo hagan necesario o aconsejable. Y al igual que sucedía con la agregación requiere que el municipio al que se agrega tenga mayor potencial demográfico y económico que la parte del municipio que se segrega, condición que podrá ser exceptuada «*cuando se trate de una alteración de términos recíproca entre dos o más municipios o haya acuerdo de los municipios afectados*».

Una novedad que merece un juicio positivo de la legislación catalana la constituye la modalidad de alteración de términos municipales que da lugar a la misma para “*corregir disfunciones territoriales*”. A tal efecto, el artículo 21 del Decreto 244/2007 desglosa los diferentes tipos de disfunciones territoriales que pueden existir, como son:

- a) Enclaves.
- b) Núcleo, que no es capital del municipio, anexo a un municipio vecino formando una continuidad urbana.
- c) Núcleo, que no es capital del municipio, partido por dos o más términos municipales.
- d) Núcleo aislado de su capital y con acceso desde un municipio vecino.
- e) Parte de uno o más términos municipales que hacen cuña dentro de otro municipio.
- f) Parte de un municipio aislada del resto por infraestructuras, accidentes geográficos o modificación antrópica del territorio, siempre que ese aislamiento sea posterior a la aprobación de ese mapa municipal.

Correspondiendo a la Comisión de Delimitación Territorial, a iniciativa propia o del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, la elaboración de la propuesta para corregir esas disfunciones territoriales.

El procedimiento para la alteración se regula en los artículos 17 a 19 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña y 9 a 20 del Decreto que regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña. Podrán iniciar el expediente de alteración:

- a) Los Ayuntamientos interesados.
- b) Los Consejos Comarcales interesados.
- c) El Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas.
- d) Los vecinos, siempre que conformen una mayoría mínima del 50% del último censo electoral del municipio o del núcleo objeto de la alteración. Y deberán constituir una Comisión Promotora.

Los acuerdos de los Ayuntamientos y los Consejos requieren mayoría absoluta del número legal de sus miembros. El del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas se adoptará por resolución del titular del Departamento. Los expedientes deberán acompañarse de una memoria justificativa de la concurrencia de los requisitos exigidos para la alteración municipal de que se trate. La tramitación del expediente corresponde a la Administración que tome la iniciativa, en caso de ser varios municipios corresponderá a aquel de ellos al que se le encargue y en defecto de acuerdo al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Por su parte, cuando sea dicho Departamento o un Consejo Comarcal el que ejerce la iniciativa, podrá delegar la instrucción en uno de los municipios interesados. Si el expediente lo inician los vecinos corresponderá su instrucción al Ayuntamiento del que dependen, en caso de ser varios los Ayuntamientos interesados se actuará de la misma forma vista para cuando son éstos los que ejercen la iniciativa. El Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la iniciativa vecinal en el plazo de dos meses, en caso de no hacerlo la Comisión Gestora podrá solicitar al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas que sea éste el que instruya el expediente. Se deberán incorporar al expediente los documentos a que hace referencia el artículo 13 del Decreto 244/2007. El plazo para resolverlo es de doce meses y el sentido del silencio será negativo.

Los expedientes serán sometidos a un periodo de información pública mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña y en el tablón de anuncios correspondiente. Finalizado este trámite los Ayuntamientos interesados tienen un plazo de dos meses para emitir sus informes. En los casos de agregación total y fusión el expediente instruido se someterá a consulta de los vecinos de los municipios afectados durante treinta días. Finalizada ésta, los municipios interesados deberán adoptar acuerdo al respecto por mayoría absoluta de sus miembros. Emitirán informe en el plazo de dos meses la

Dirección General de Administración Local y la Comisión de Delimitación Territorial, y en el mismo plazo también serán dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora.

En los casos de fusión o agregación voluntarias los municipios lo podrán plasmar en un acuerdo intermunicipal<sup>329</sup> que deberá ser aprobado por mayoría absoluta y contener las delimitaciones del artículo 18, sustituirá a los trámites de iniciación e instrucción del expediente. Si el informe de la Comisión de Delimitación Territorial y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora son favorables se elevarán directamente al Gobierno de la Generalidad para que lo apruebe por Decreto.

En los restantes supuestos de alteración la resolución del expediente también se realizará por Decreto del Gobierno de la Generalidad que se publicará en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña y en el Boletín Oficial del Estado. Cuando el expediente se tramite a instancia de los vecinos se aprobará directamente la alteración si existe acuerdo favorable de los municipios y no formulan objeciones la Comisión de Delimitación Territorial ni la Comisión Jurídica Asesora. Si se inicia de oficio por el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas o a instancia de un Consejo Comarcal y formulan su oposición uno o varios de los municipios afectados la alteración deberá ser aprobado entonces por Ley del Parlamento de Cataluña. El plazo para resolver es de seis meses desde que se recibe en el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas y el silencio será desestimatorio. El régimen transitorio de los órganos de gobierno del nuevo municipio se articula a través de la constitución de una Comisión Gestora, cuyo régimen jurídico guarda bastante similitud con las previsiones recogidas en la legislación del Estado a tal efecto.

El artículo 20 del Decreto Legislativo 2/2003 habla de medidas de distinta índole conducentes a fomentar la fusión o agregación de municipios, como pueden ser ayudas económicas y técnicas, previsiones especiales del Fondo de cooperación local de Cataluña, prioridad para subvenciones finalistas o previsiones especiales para realización de inversiones a cargo de la Generalitat. Del mismo modo prevé en su artículo 21 medidas prácticamente idénticas para fomentar la constitución de Mancomunidades de municipios. En el supuesto de que estas medidas de fomento no surtan los efectos pretendidos de cara a garantizar un nivel homogéneo en la prestación de los servicios municipales, el artículo 22 instaura la posibilidad

---

<sup>329</sup> Observamos aquí una figura muy similar al *convenio de fusión* introducido posteriormente por el artículo 13.4 de la LRBRL.



de llevar a cabo con carácter forzoso lo que denomina la «*reforma de la organización municipal en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran*». Lógicamente, en el procedimiento se les dará audiencia a los municipios afectados así como a las comarcas. Requerirá informe de la Comisión de Delimitación Territorial y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, informando simultáneamente a la Administración del Estado, y la propuesta del Gobierno de la Generalitat se enviará como Proyecto de Ley al Parlamento de Cataluña a fin de que sea aprobado como tal.

## **2.8. Galicia**

La Comunidad Gallega regula esta cuestión en la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia. Es una de las leyes que hace una regulación más profusa dedicando un total de 28 artículos (del 12 al 39).

Contempla los supuestos típicos de alteración territorial a los que añade, al igual que su homóloga catalana, la posibilidad de realizar la alteración para corregir disfuncionalidades territoriales elaboradas por la Comisión Gallega de Delimitación Territorial. En su artículo 13 establece un amplio listado de medidas para fomentar la fusión o agrupación de municipios, en gran medida similares a las ya previstas en otras legislaciones autonómicas, aunque como novedades más significativas podemos destacar que los Presupuestos de la Comunidad crearán un Fondo Especial para el Fomento de las Fusiones, la Comunidad Autónoma podrá condonar deudas existentes con los municipios fusionados (que se concretará en el Decreto de fusión) o el derecho de los municipios fusionados a un incremento en el porcentaje de participación que les corresponde del Fondo de Cooperación Local. También concreta las reglas a aplicar en el caso de que existan varios funcionarios con habilitación de carácter nacional con plaza en propiedad en los municipios fusionados o agrupados.

Se descarta la segregación parcial en los casos habituales a los que añade aquellos en que los datos o evidencias permitan deducir que los posibles beneficios de la agrupación no pueden obtenerse con otros mecanismos. De forma que la segregación parcial se configura como una opción residual a la que sólo podrá acudir cuando no exista otra forma posible de conseguir los beneficios o mejoras que se pretenden. Igualmente condiciona la aprobación del

expediente de segregación a la subrogación del nuevo municipio o de aquel al que se agregue en las deudas y cargas financieras derivados de inversiones o servicios que venía prestando el municipio originario.

Los artículos 15 a 17 regulan la organización, composición y funciones de la Comisión Gallega de Delimitación Territorial.

Respecto a la fusión, prevé que cuando ésta sea consecuencia de que los municipios por separado no tienen capacidad suficiente para atender a los servicios mínimos obligatorios o porque se deriven importantes ventajas en lo que a la prestación de servicios se refiere, el expediente podrá iniciarse a instancia de los municipios o de oficio por la Xunta de Galicia. Además, cuando se trate de una fusión por insuficiencia de capacidad para la prestación de servicios mínimos, la Xunta de Galicia garantizará la inversión para el primer establecimiento de dichos servicios.

La incorporación de uno o varios municipios a otro limítrofe podrá tener lugar en tres supuestos:

- a) Cuando sea imposible la prestación de los servicios mínimos obligatorios por los municipios a incorporar.
- b) Cuando resulte gravemente disminuido alguno de los elementos básicos del municipio o municipios que se integren.
- c) Cuando de la integración se deriven significativas ventajas para los municipios afectados en orden a la prestación de los servicios.

Al igual que sucedía con la fusión, en los supuestos a) y c) el expediente podrá iniciarse a instancia de los municipios o de oficio por la Xunta de Galicia. E igualmente en el supuesto del apartado a) la Xunta de Galicia garantizará la inversión para el primer establecimiento de dichos servicios. Por otro lado, si se trata del caso previsto en el apartado b) será la Xunta de Galicia la que, de oficio, inicie el expediente de incorporación.

Por su parte, la creación de nuevos municipios se sujeta un régimen muy estricto y restrictivo ya que requiere la concurrencia de todos y cada uno de los siguientes requisitos:

- a) Motivos permanentes de interés público

b) Núcleos de población territorialmente diferenciados y separados de la capitalidad del municipio originario en más de 10 kilómetros, o que, sin mediar esa distancia, las vías y medios de comunicación sean insuficientes, siempre que exista una franja de suelo no urbanizable de al menos 5 kilómetros. El nuevo municipio no podrá tener discontinuidades en su territorio ni formar enclaves en el de otro municipio.

c) Que el núcleo a segregarse tenga una población mínima de 5.000 habitantes y que el originario no baje de esa misma cifra después de la segregación.

d) Que cuente con recursos propios para la prestación de los servicios mínimos obligatorios y la segregación no suponga una disminución de la calidad de los que se venían prestando tanto en el núcleo a segregarse como en el municipio matriz.

e) Que en el núcleo o núcleos a segregarse no se prestasen los servicios mínimos obligatorios por el municipio originario o con la calidad media que se prestan en el resto del término municipal.

f) Que no exista otra alternativa para solventar los problemas que motivan la segregación.

La concurrencia de todas estas éstas exigencias, que dificultan notablemente la creación de nuevos municipios por segregación, responde a una intención evidente del legislador gallego de intentar frenar la secular fragmentación del mapa municipal gallego. Ley parece adelantarse en el tiempo a la de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y, ya en el año 1997, establece ese requisito mínimo poblacional de 5.000 habitantes que muchos años después también ha consagrado la legislación básica estatal.

En el expediente de segregación deberá incorporarse la justificación del cumplimiento de esos requisitos así como los presupuestos de gastos e ingresos del nuevo municipio y del originario en los que se acredite la suficiencia financiera para la prestación de los servicios mínimos obligatorios. Amén de la obligación de subrogarse en las deudas pendientes, cargas financieras, y funcionarios, personal laboral y servicios que le correspondan.

La segregación de parte del término de un municipio para agregarla a otro limítrofe, lo que denomina la segregación-agregación, podrá realizarse en los mismos casos que establece el RPDT, al que suma otro supuesto como es el de aquellos núcleos de población que estén recibiendo la prestación de los servicios mínimos obligatorios (de la ley estatal y la gallega) del municipio al que pretenden agregarse.

En cuanto al procedimiento administrativo, el artículo 31 contempla que pueda iniciarse de oficio por la Xunta de Galicia o bien a instancia de los Municipios interesados o las respectivas Diputaciones Provinciales. Si se inicia por los Ayuntamientos el acuerdo inicial requiere el voto de las dos terceras partes y, en todo caso, la mayoría absoluta de miembros de la Corporación. Dicho acuerdo se someterá a información pública durante treinta días, tras el cual los Ayuntamientos adoptarán acuerdo por idéntica mayoría resolviendo las alegaciones y cuestiones que hayan podido suscitarse. De ser favorable el acuerdo se elevará a la Consejería competente en materia de régimen local.

Si la alteración consiste en la segregación para la constitución de un nuevo municipio o para su agregación a otro limítrofe la iniciativa también puede corresponder a los vecinos del núcleo a segregar, debiendo respaldarse la iniciativa en ese caso por un mínimo de dos terceras partes de los vecinos con una residencia de, al menos, diez años en dicho núcleo. Habrán de constituir una Comisión Promotora que, una vez incorporados toda la documentación exigida, traslade la iniciativa al Ayuntamiento que la someterá a información pública por un período no inferior a 30 días. Tras lo cual, en el plazo de dos meses, adoptará acuerdo sobre la misma por la mayoría precitada. Una vez adoptado dicho acuerdo, ya sea favorable o desfavorable, elevará el expediente a la Consejería competente en materia de régimen local. Si en dicho plazo no se adopta el acuerdo la Comisión Gestora elevará la iniciativa directamente a la Consejería citada.

Los artículos 34 y 35 recogen de manera muy prolífica los documentos que deberán incorporarse a los expedientes de alteración de términos municipales. Entre ellos estarán las estipulaciones jurídicas y económicas que se propongan para aquellos casos ya mencionados en los que el nuevo municipio tenga que subrogarse en derechos, cargas, obligaciones y personal.

Los restantes expedientes de alteración se someterán, por plazo de un mes, al informe de:

a) Los municipios y entidades locales interesadas cuando se haya iniciado de oficio por la Consejería competente, o bien a instancia de los municipios o la Diputación Provincial respectiva.

b) La Diputación Provincial, si la iniciativa ha sido de cuenta de los municipios interesados o los vecinos residentes en el núcleo o núcleos a segregar.

Recibidos los informes, o transcurrido un mes sin que se hayan emitido, la Consejería competente elevará el expediente a la Comisión Gallega de Delimitación Territorial para que emita informe y elabore su propuesta de resolución. De la que se dará traslado, junto con el resto del expediente, al Consejo Consultivo de Galicia para que sea dictaminado por éste.

La resolución definitiva del expediente se hará por Decreto del Consejo de Galicia, del que se dará traslado a la Administración del Estado, publicándose en el Diario Oficial de Galicia, en el de la Provincia correspondiente y en el Boletín Oficial del Estado. Si se trata de expedientes iniciados de oficio por la Consejería competente en materia de régimen local y han formulado oposición uno o varios de los municipios afectados, la alteración de términos deberá aprobarse por Ley del Parlamento de Galicia.

Para concluir, el artículo 39 fija las normas que habrán de observarse en el periodo que medie entre la creación de nuevos municipios y la celebración de elecciones locales, no presentando novedades significativas respecto a la normativa estatal.

## **2.9. Islas Baleares**

De manera muy somera el Gobierno de las Islas Baleares se ocupa de las variaciones de la configuración territorial municipal en la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, a las que tan sólo dedica cinco artículos (del 11 al 15) dentro del Capítulo II denominado «La alteración de términos municipales», de su Título I dedicado al Municipio.

Su artículo 11 determina los siguientes supuestos en que el término municipal puede ser alterado:

- a) Creación de un nuevo municipio, por fusión de dos o más limítrofes, o por segregación de parte de uno o más municipios para constituir uno independiente.
- b) Supresión de uno o más municipios para su incorporación a otro limítrofe.

c) Segregación de parte de uno o más municipios, reduciéndose su término municipal, para agregarlos a otro limítrofe cuyo término municipal resulta ampliado.

Y prohíbe la alteración cuando se pueda comprobar previamente que los municipios afectados, tras la misma, no tendrán capacidad económica para prestar los servicios que se consideren adecuados. A diferencia de otras normativas aquí no se hace una referencia a los servicios mínimos obligatorios que determinen tanto la legislación básica estatal como la autonómica, por lo que se trata de un concepto jurídico indeterminado que habrá de interpretarse con las cautelas y límites impuestos a la discrecionalidad en estos casos, como ya citamos al tratar la normativa estatal.

La fusión o incorporación de municipios sólo cabrá en alguno de los siguientes casos: insuficiencia de medios para la prestación de servicios mínimos obligatorios, continuidad de los núcleos urbanos o que lo aconsejen consideraciones de orden geográfico, económico o administrativo.

Al igual que sucedía con la legislación gallega, la creación de nuevos municipios por segregación en la balear también resulta muy taxativa, disponiendo su artículo 13 que únicamente podrá tener lugar cuando, acumulativamente, se den todos estos requisitos:

a) Núcleos de población territorialmente diferenciados, en los que exista una franja mínima de 5 kilómetros de terreno rústico entre el núcleo y la capitalidad del término municipal.

b) Que los nuevos municipios tengan capacidad y medios económicos para prestar los servicios de competencia municipal.

c) Que el nuevo municipio tenga una población superior a los 6.000 habitantes sin que, tras la segregación, el municipio originario deje de tener una población superior a 9.000 habitantes<sup>330</sup>.

d) Que la segregación no suponga una disminución en la calidad de prestación de los servicios imprescindibles, tanto en la parte a segregar como en el resto del municipio.

---

<sup>330</sup> En este supuesto se supera incluso el límite mínimo de 5.000 habitantes que impone el actual artículo 13.2 de la LRBRL en redacción dada por la LRSAL, siendo, por tanto, aún más restrictiva en este campo que la legislación básica.

- e) Que aumente el nivel de calidad de los servicios prestados en el nuevo municipio.
- f) Que la creación del nuevo municipio sea coherente con los criterios de ordenación del territorio establecidos.

Según el caso de que se trate la potestad de iniciativa puede corresponder al Gobierno de las Islas Baleares (con previa comunicación a los municipios afectados para que manifiesten su previo acuerdo), a los municipios interesados o a la mayoría de los vecinos con derecho a voto en las elecciones municipales. En este último caso, el acuerdo municipal deberá adoptarse en el plazo de tres meses desde la presentación de la iniciativa vecinal en el Ayuntamiento.

La potestad de iniciativa implica la elaboración de una memoria justificativa de la concurrencia de los requisitos exigidos. El acuerdo municipal, de oficio o a instancia de parte, se adoptará por mayoría absoluta y se someterá a información pública por un plazo de cuarenta y cinco días. El acuerdo municipal resolutorio de las eventuales alegaciones presentadas también se producirá por la misma mayoría.

A continuación el expediente se remitirá al Consejo correspondiente que, tras dar audiencia a los municipios afectados, emitirá propuesta de resolución, que remitirá al Consejo Consultivo de las Islas Baleares para que emita su dictamen. De todo ello se dará cuenta a la Administración de la Comunidad Autónoma y del Estado.

Corresponde resolver el procedimiento al Consejo respectivo, de manera razonada, con publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y remitiéndose a la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma. La resolución determinará el reparto de patrimonio, la asignación de personal, la forma de liquidar créditos y deudas y, si procede, la fijación de la capitalidad. E igualmente recogerá los convenios intermunicipales<sup>331</sup> que hayan podido formalizarse entre los ayuntamientos interesados.

---

<sup>331</sup> Idéntica figura, la de estos convenios intermunicipales, a la establecida también en la Ley Catalana y a la que en páginas anteriores hicimos referencia.

## **2.10. La Rioja**

La normativa en la Comunidad Autónoma de la Rioja viene dada por la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja. Al igual que otros textos autonómicos incorpora una serie de principios que han de inspirar cualquier alteración de los términos municipales, como son el disponer de una base territorial para mejorar la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de servicios, favorecer el autogobierno y la participación, y adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población.

Los supuestos de alteración previstos vienen a coincidir con los comúnmente aceptados, reconociendo que puedan promoverse a instancia de los municipios o población afectada y por la Consejería competente en materia de régimen local. Pudiendo destacarse dos previsiones novedosas. Una de ellas es que, cualquier supuesto de alteración, deberá aprobarse, en todo caso, por Ley del Parlamento de la Rioja. La otra es la existencia de un procedimiento abreviado cuando se trate de una rectificación de límites territoriales entre municipios para evitar disfuncionalidades, en casos en que no resulte afectado un núcleo de población.

En materia de incorporación o fusión de municipios, además de los contemplados en el Real Decreto 1960/1986, señala otras dos circunstancias que la hacen factible:

- Cuando, por despoblamiento, sea inviable el mantenimiento de una administración pública autónoma o carezca de justificación la reserva del disfrute de determinados aprovechamientos de titularidad pública por un grupo de población muy reducido.
  
- Cuando no exista voluntad efectiva de autogobierno, evidenciada en la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o ausencia de régimen de Concejo Abierto.

Antes de abordar la creación de nuevos municipios por segregación, en su artículo 12 fija una serie de consideraciones a tener en cuenta de cara a la constitución de nuevos municipios. Es requisito obligado que la población del núcleo que se quiere constituir como



nuevo municipio tenga la condición de residente a todos los efectos, no cumpliéndose esta previsión cuando se trate de conjuntos urbanizados destinados principalmente a segunda residencia o estancia temporal sin una base económica propia. Tampoco podrán crearse nuevos municipios a partir de polígonos industriales. Ni tampoco un asentamiento de población en un enclave deshabitado en virtud de concesión o autorización puede servir de base para la creación de un nuevo municipio. Remitiendo para los casos en los que, a pesar de la importancia del núcleo de población o sus actividades no se reúnan los requisitos para constituir un nuevo municipio, a la posibilidad de constituirse en una entidad local menor<sup>332</sup>. Respecto a la casuística que da lugar a la creación de nuevos municipios por segregación sólo destacaremos dos requisitos singulares: la existencia de una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable entre la parte a segregar y la capitalidad del municipio matriz, y que resulte coherente con las directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la segregación parcial de un término municipal para su agregación a otro limítrofe sólo procederá cuando se den conjuntamente dos causas:

a) Que, como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, un núcleo de población de un municipio consolide relaciones de convivencia y dependencia funcional de otro limítrofe, siempre que la parte a segregar no incluya el núcleo de mayor población y ostente la capitalidad.

b) Que lo aconsejen circunstancias geográficas, económicas, sociales o administrativas.

La iniciación de los procedimientos podrá llevarse a cabo:

a) Por acuerdo de todos los Ayuntamientos y Asambleas Vecinales interesados, con el voto favorable de las dos terceras partes y, en todo caso, mayoría absoluta de sus miembros de derecho.

b) Por resolución del Consejero competente en materia de régimen local, de oficio o instancia de un municipio en los casos en que no hubiese acuerdo entre las Corporaciones

---

<sup>332</sup> En estos casos habrá de estar a las importantes limitaciones que ha impuesto a las entidades menores de este tipo la LRSAL, no considerándolas entidades locales territoriales el artículo 3 de la LRBRL y negándoles personalidad jurídica, configurándolas únicamente como forma de organización desconcentrada, el artículo 24.bis.

afectadas. En ese último caso la petición será por la citada mayoría de dos tercios y absoluta en todo caso.

c) Por los vecinos interesados. En casos de segregación será necesaria mayoría de dos tercios de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte que pretende segregarse. En todos los supuestos de alteración el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la iniciativa vecinal en el plazo de tres meses desde que se presente. Si no recae acuerdo en ese plazo el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja, de oficio o a instancia de parte, podrá subrogarse en la tramitación del expediente administrativo.

Su artículo 15 se refiere a los trámites esenciales a los que se someterá el procedimiento. El expediente será objeto de información pública por plazo no inferior a un mes, con anuncios en el Boletín Oficial de la Rioja, en el tablón de edictos de los municipios interesados y en uno de los diarios de mayor circulación de la Comunidad Autónoma. Los Ayuntamientos y Asambleas Vecinales informarán las alegaciones en el plazo máximo de dos meses, que podrá ser ampliado a cuatro meses si las circunstancias así lo requieren, y se remitirá el expediente a la Consejería competente en materia de régimen local. Se informará por el Consejo Riojano de Cooperación Local y será sometido al dictamen del Consejo Consultivo de la Rioja, dándole traslado simultáneamente a la Administración del Estado. Finalizado el expediente el Gobierno de la Rioja lo remitirá, junto con el Proyecto de Ley, al Parlamento para que, en su caso, sea aprobado por éste por mayoría absoluta. La Disposición Transitoria única dispone que los procedimientos de alteración de términos municipales que estuviesen en trámite a la entrada en vigor de esta Ley deberán ajustarse a lo previsto en la misma.

En su artículo 16 regula los efectos de las alteraciones de términos en el gobierno municipal hasta la celebración de nuevas elecciones y desde que se aprueba la alteración hasta que se constituye la Comisión Gestora, haciéndolo en idénticos términos a los establecidos en las restantes regulaciones. De otro lado, las medidas para fomentar la reestructuración municipal a través de fusiones o agregaciones, son las ya consabidas de ayudas técnicas y económicas, criterios prioritarios en la asignación de subvenciones finalistas o creación de fondos especiales con ese objeto en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

La solución a la problemática específica con la que se pueden encontrar determinados municipios se aborda en el artículo 18 a través de los programas de reorganización del

territorio. Se trata de municipios que, por su despoblación, carezcan de base demográfica que permita su funcionamiento efectivo como una institución representativa y la fusión o incorporación no puedan dar solución a la imposibilidad de ejercicio de las competencias propias y prestación de los servicios mínimos obligatorios. En este supuesto, los municipios afectados podrán solicitar al Gobierno de la Rioja su integración en un plan de reorganización del territorio, que incluirá las alteraciones del mapa municipal que sean precisas para una mejor gestión del territorio afectado. También recoge la posibilidad, si sus características y emplazamiento justifican, la elaboración de proyectos de repoblación forestal, protección ambiental, reforma agraria, polígonos ganaderos o industriales, actividades turísticas, equipamientos de interés supramunicipal u otros fines de interés general, el Gobierno de la Rioja podrá elaborar un programa de actuación. Los programas de reorganización del territorio se remitirán, antes de su ejecución, al Parlamento de la Rioja para su conocimiento. Se resolverán por acuerdo del Gobierno de la Rioja, previa audiencia de los municipios afectados y la Administración General del Estado y una vez dictaminado por el Consejo Consultivo de la Rioja.

## **2.11. Madrid**

La Comunidad de Madrid regula la que llama *alteración de términos municipales* limítrofes en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Las formas posibles de alteración no presentan ninguna innovación más allá de las tradicionalmente observadas. Su artículo 12 contiene una especie de principio inspirador al señalar que las alteraciones «*se orientarán al establecimiento de una adecuada dimensión territorial de los Municipios o para mejorar su capacidad económica y de gestión de los asuntos públicos locales*». Anuncia que, a tal fin, la Comunidad de Madrid podrá adoptar medidas de fomento las fusiones y agrupaciones, si bien todo queda en esa declaración de intenciones puesto que la Ley no recoge posteriormente ningún precepto dedicado a desarrollar dichas medidas. Igualmente recoge la cautela que excluye la alteración cuando no se justifica en el expediente que los municipios afectados dispondrán de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Los supuestos de incorporación y fusión de municipios únicamente integran dos aspectos distintos, al determinar que también procederá cuando desaparezcan o disminuyan notablemente alguno de los elementos constitutivos del Municipio, o, además de conveniencia económica o administrativa, también se den razones de tipo geográficas o demográficas.

La alternativa de la agregación la define de una manera muy clara y concisa en su artículo 14 cuando señala que: *«La segregación de parte del término de un Municipio para agregarlo en el de otro Municipio podrá producirse cuando un núcleo de población territorialmente diferenciado de aquél en donde radica la capitalidad del Municipio se confunda con un núcleo de población del Municipio al que se agregaría, y se mejore la prestación de servicios a los vecinos afectados por la agregación»*.

Respecto a la creación de nuevos municipios por segregación la norma madrileña introduce, en el artículo 15, dos matizaciones respecto al régimen común que han de ser reseñadas. Por un lado, el núcleo de población debe estar territorialmente diferenciado del municipio matriz por una franja de suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado de dos kilómetros. De otro lado, que el municipio resultante pueda prestar los servicios obligatorios, pero habrá de poder hacerlo únicamente con la financiación ordinaria prevista en la legislación de Haciendas Locales.

El acuerdo de iniciación del procedimiento corresponderá a la Comunidad de Madrid, por iniciativa propia o a instancia de los municipios interesados. Los municipios incorporarán al expediente los acuerdos a que, en su caso, hubiesen llegado o realizarán los informes técnicos, jurídicos o económico-financieros, así como el resto de documentación reglamentariamente exigida. El expediente completo se someterá a información pública por espacio de un mes. Tras lo cual, los municipios afectados aprobarán inicialmente el expediente de alteración con la mayoría de la legislación estatal (mayoría absoluta) y lo remitirán a la Consejería competente en materia de régimen local.

La Consejería comunicará el expediente a la Administración del Estado y solicitará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid. Llegados a este punto es preciso aclarar que el dictamen correspondía hacerlo al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid hasta el 31 de diciembre de 2015, fecha en la que fue suprimido al entrar en vigor la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo

Consultivo. Por lo que a partir de esa fecha será el Consejo de Estado el que emita dictamen en los expedientes de alteración de términos municipales de la Comunidad de Madrid.

El plazo máximo para resolver el expediente será de un año y el silencio tendrá efectos negativos. La resolución definitiva del expediente se lleva a cabo por Decreto del Gobierno de la Comunidad de Madrid y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. La alteración se comunicará al Registro Estatal de Entidades Locales y se anotará en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid. Si alguno de los municipios afectados se opone a la alteración, ésta deberá aprobarse mediante Ley de la Asamblea de Madrid.

El artículo 17 reconoce la iniciativa de los vecinos para promover la alteración de términos municipales, debiendo ser suscrita por un tercio de los vecinos de la parte del municipio a que afecta. Junto con la petición tendrá que presentarse una memoria justificativa que incorpore las mejoras que implicaría en la gestión municipal así como el resto de documentación que reglamentariamente se determine. Los municipios se pronunciarán inicialmente sobre dicha petición y la remitirán a la Comunidad de Madrid para que decida sobre la iniciación del procedimiento. Al contrario de lo que sucede, por ejemplo en la Comunidad Autónoma de La Rioja, la legislación madrileña señala en su Disposición Transitoria Cuarta que los procedimientos de alteración de términos municipales que no hayan concluido a la entrada en vigor de esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en la legislación que estuviese vigente antes de su entrada en vigor. Solución que juzgamos más en consonancia con el principio de seguridad jurídica que debe presidir cualquier actuación administrativa.

Dentro del precepto dedicado al régimen jurídico del deslinde y amojonamiento de términos municipales, extiende ese mismo procedimiento a los supuestos de rectificación de límites territoriales entre municipios para corregir o evitar disfuncionalidades territoriales que no afecten a núcleos de población. Igual que para las alteraciones la duración máxima de la tramitación será de un año y su silencio tendrá efectos desestimatorios.

El gobierno provisional de los nuevos municipios hasta las siguientes elecciones municipales, generales o parciales, se atribuye a las Comisiones Gestoras, integradas por los vocales gestores. Para su constitución, organización y funcionamiento remite al desarrollo de esta materia que posteriormente llevan a cabo los artículos 44 a 53 de la Ley 2/2003,

dedicados al «*gobierno provisional o transitorio de los Municipios*», sin presentar ninguna peculiaridad reseñable respecto a los preceptos supletorios.

## **2.12. Murcia**

En la Comunidad Autónoma de Murcia, utilizando los mismos términos de su legislación, la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales en su ámbito territorial, se regulan en la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

Los supuestos de alteración recogidos en su artículo 7, aparte de la prohibición de que ninguna alteración puede dar lugar a un término municipal discontinuo, no contienen diferencia sustancial alguna en relación con las previsiones de la normativa reglamentaria. No obstante, con carácter general prescribe que las alteraciones sólo podrán acordarse por notorios motivos de necesidad o conveniencia económico o administrativa, como la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, la atención a los servicios mínimos obligatorios y las exigencias urbanísticas.

Diferencia entre la incorporación de municipios, que supone la anexión del término o términos municipales a otro municipio en el cual queda integrado, y la fusión que implica, en cualquiera de sus modalidades, la supresión de los municipios afectados. Los supuestos de fusión no añaden nada significativo a los habitualmente referidos, excepción hecha de añadir consideraciones de origen geográfico o demográfico que la hagan necesaria o aconsejable.

Otro tanto puede decirse de la creación de nuevos municipios por segregación, que reproduce los condicionantes del RPDT, con la única salvedad de que adiciona la justificación de que la segregación comporta una mejora objetiva en la prestación de los servicios en el nuevo municipio. La segregación parcial de parte de uno o varios municipios para su agregación a otro limítrofe se modela en el artículo 12, resultando viable cuando los núcleos de población formen un solo conjunto con continuidad urbana, o bien lo hagan aconsejable o necesario consideraciones de origen geográfico, demográfico, económico o administrativo.

Con carácter genérico sienta que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando lo aconsejen consideraciones geográficas, demográficas, económicas o administrativas, podrá promover medidas de fomento de las incorporaciones, fusiones o segregaciones consistentes en ayudas económicas y técnicas, todo ello destinado a mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Esta previsión no se plasma en medidas concretas como ocurre en otros textos, y resulta peculiar en la medida en que incorpora la segregación como uno de los tipos de alteración a incentivar cuando la mayoría de las autonomías sólo han previsto este tipo de medidas para fomentar las incorporaciones y fusiones<sup>333</sup>.

Su artículo 14, dedicado a procedimiento, comienza señalando que el inicio de los expedientes de alteración se realiza por el órgano de la Administración regional competente en materia de régimen local, de oficio a instancia de los Ayuntamientos interesados o la Administración General del Estado a través del Subdelegado del Gobierno. Igualmente podrán iniciarse voluntariamente por acuerdo de los Ayuntamientos interesados y en los supuestos de segregación parcial podrá ser instado por la mayoría de los vecinos residentes en la parte a segregar.

Resolverá el expediente el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, mediante Decreto, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, con información pública durante un mes y dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, dando conocimiento simultáneamente a la Administración del Estado. El Decreto se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, y se comunicará a la Administración del Estado a efectos de su inscripción en el Registro de Entidades Locales.

Las controversias que puedan darse entre los municipios en los expedientes de alteración de términos municipales se resolverán por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, previo dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

En los supuestos de segregación, según el artículo 16, los nuevos municipios resultantes se registrarán, hasta la celebración de nuevas elecciones, por una Comisión Gestora

---

<sup>333</sup> Contra la tendencia generalizada de restringir las segregaciones mediante la imposición de requisitos muy restrictivos ésta norma no sólo no lo hace sino que, además, facilita en cierta manera que éstas se produzcan.

designada por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, cuya composición será proporcional a los resultados obtenidos en las últimas elecciones en la mesa o mesas correspondientes al territorio segregado.

### **2.13. Navarra**

El Régimen Foral de Navarra desarrolla la constitución y alteración de municipios en los artículos 13 a 20 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Los principios rectores o finalidades que han de inspirar la alteración de términos municipales serán:

- a) Mejorar la prestación de los servicios de competencia municipal.
- b) Incrementar la capacidad de gestión de las entidades locales afectadas.
- c) Adaptar los términos municipales a las realidades físicas, demográficas, urbanísticas y culturales.
- d) Facilitar la participación ciudadana en asuntos locales y garantizar la efectiva prestación de servicios.

No pudiendo dar nunca lugar estos procedimientos al fraccionamiento de un espacio urbano continuo en más de un término municipal.

El artículo 14 de la Ley Foral que trata sobre los requisitos que han de concurrir para la creación de nuevos municipios, viene a ser una reproducción literal del artículo 3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Lo mismo podemos decir del artículo 15, en relación con los supuestos de alteración territorial de los municipios, sin perjuicio de dos previsiones que sí aportan una pincelada de originalidad en la regulación navarra. Tales son, la posibilidad de que la incorporación, la fusión y la segregación de parte de uno o varios municipios para agregarlos a otro limítrofe puedan combinarse en un único expediente. Así como la prohibición de que la alteración pueda suponer modificación de los límites de la Comunidad Foral.



Por otra parte, la fusión de municipios se contempla en los mismos tres casos que habitualmente se repiten en las diferentes legislaciones. En lo que a la incorporación de municipios se refiere, la ley navarra se muestra aún más parca que la normativa básica, al decretar que únicamente procederá cuando concurren motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa (sin incluir la posibilidad de que también lo impongan la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales que sí refiere la regulación básica).

La segregación de parte del territorio de un municipio para agregarla a otro u otros limítrofes sólo podrá efectuarse cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico, o por la concurrencia de motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Mientras que la segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente sólo podrá realizarse cuando existan motivos de interés público.

Como consagra el artículo 17, la iniciativa para instar los procedimientos de alteración, podrá partir:

- a) De la mayoría de los vecinos que integran el censo electoral del municipio o parte del mismo que resulta afectada por la alteración.
- b) Del Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.
- c) Del Gobierno de Navarra.

Una vez que se ha ejercido la iniciativa, el procedimiento constará de los siguientes trámites:

- a) Información pública por plazo no inferior a dos meses.
- b) Audiencia, en ese mismo periodo, a los Ayuntamientos y, en su caso, Concejos afectados.
- c) Dictamen del Consejo de Navarra, dando conocimiento simultáneamente a la Administración del Estado.
- d) Resolución definitiva por el Gobierno de Navarra, con publicación en los Boletines Oficiales del Estado y Navarra, y traslado a la Administración del Estado para la inscripción en el Registro de Entidades Locales.

Asimismo, hay que tener en cuenta el régimen transitorio de los expedientes de alteración de términos que se encontrasen en tramitación a la entrada en vigor de esta ley; cuestión que solventa la Disposición Transitoria Octava al señalar que *«Los expedientes de alteración de términos municipales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, continuarán su tramitación y se resolverán de acuerdo con las disposiciones anteriormente vigentes»*.

Otra disposición novedosa es la de su artículo 19, que regula la posibilidad de que los municipios que se extingan como consecuencia del procedimiento de alteración puedan quedar integrados en el nuevo municipio resultante con la condición de Concejos, si su población excede de quince habitantes que conformen, al menos, tres unidades familiares. En esos casos habrá que remitirse al régimen jurídico de los Concejos que la Ley foral fija en sus artículos 37 a 44.

En último lugar y, atendiendo a las finalidades o principios inspiradores de la alteración que se mencionaban al principio, la Ley foral consagra la posibilidad de que el Gobierno de Navarra pueda articular medidas para potenciar la fusión e incorporación de municipios, tales como:

- a) Ayudas económicas y técnicas para las iniciativas de incorporación o fusión, así como a los municipios resultantes.
- b) Prioridad en la asignación de subvenciones, tanto corrientes como finalistas.
- c) Preferencia para la inclusión en los planes de la Comunidad Foral para obras y servicios de interés local.
- d) Cualesquiera otras medidas de fomento que pudiera establecer el Gobierno de Navarra.

## **2.14. País Vasco**

En la Comunidad Autónoma del País Vasco el régimen de distribución competencial existente hace que su configuración sea distinta respecto al resto de autonomías. Así, el

artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, reconoce a los órganos forales de los Territorios Históricos su propio régimen jurídico privativo, que supone, entre otros aspectos, el reconocimiento de una serie de competencias exclusivas reservadas a los mismos dentro de sus respectivos territorios.

Profundizando en esta materia se dictó posteriormente la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, cuyo artículo 7.a), apartado 3, señala que: «*Los Órganos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en las siguientes materias: 3. Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico*». El alcance de esas competencias lo define su artículo 8.1 cuando establece que «*En las materias que sean de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, les corresponden a éstos las siguientes potestades: a) Normativa aplicándose las normas emanadas de sus Órganos Forales con preferencia a cualesquiera otras. La sustitución, tanto de las normas a que se refiere la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía como, en su caso, de la legislación del Parlamento Vasco, se realizará mediante Normas Forales de las Juntas Generales, b) Reglamentaria, c) Administrativa, incluida la inspección, d) Revisora en la vía administrativa*».

En ejecución de estos preceptos, que vienen a reconocer sus derechos históricos, los tres Territorios Forales que conforman el País Vasco y vienen a coincidir con los límites provinciales, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, han dictado sus propias normativas sobre demarcación municipal<sup>334</sup>.

Para completar las referencias al marco normativo local vasco no podemos dejar de reseñar la reciente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, aunque simplemente a título enunciativo, ya que no contiene previsión alguna sobre términos municipales al corresponder esta competencia, como hemos señalado, a los diferentes territorios forales.

---

<sup>334</sup> Para una aproximación más exhaustiva sobre el poder normativo de los órganos forales de los Territorios Históricos resulta de obligada lectura Leguina Villa, J., *Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias*, Revista española de Derecho Constitucional, nº. 3, 1981, págs. 63-92.

### 2.14.1. Álava

El Territorio Histórico alavés regula la alteración de términos municipales dentro de su Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las demarcaciones de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava y de su denominación, capitalidad y sus elementos distintivos. Se ocupa de ello en su Título II, que abarca los artículos 6 a 31.

Su artículo 7 se ciñe a los supuestos normales de alteración, si bien incorpora una peculiaridad de gran calado al permitir, aunque sea excepcionalmente por razones de orden demográfico, geográfico, económico o administrativo debidamente justificadas, la fusión o agregación de municipios que no sean limítrofes.

La creación de nuevos municipios por segregación precisa el concepto de núcleos territorialmente diferenciados el exigir que, entre los núcleos de población capitales del nuevo municipio y del matriz, haya una distancia como mínimo de tres mil metros, lo que se acreditará por medición mediante una línea recta que separe los puntos más cercanos del suelo clasificado como urbano. Añadiendo también el requisito de que lo aconsejen condiciones de orden demográfico, geográfico, económico o administrativo.

La segregación parcial de un término municipal para agregarlo a otro limítrofe y la fusión de municipios limítrofes no presentan novedades significativas dignas de mención.

La redacción de su sección cuarta viene a aclarar las condiciones en que se produce el último de los supuestos de alteración bajo la denominación «*La incorporación o agregación de uno o varios municipios a otro y otros limítrofes sin constituir uno nuevo*», que, al igual que la normativa navarra, permite que los núcleos de los municipios agregados que cumplan las condiciones previstas puedan constituirse en concejos y otras entidades locales.

Resulta inédito su artículo 15 que regula los efectos de los procedimientos de alteración en las ordenanzas, reglamentos y bandos de los municipios resultantes. Disponiendo que los reglamentos de los municipios resultantes quedan derogados sin perjuicio de que se puedan dictar disposiciones para mantenerlos en vigor hasta que se dicte la

nueva normativa. Respecto a las Ordenanzas y Bandos se fija un plazo de seis meses para decidir las que se derogan y aquellas que quedan en vigor, y, hasta tanto se aprueben las nuevas, se aplicarán las que estuviesen vigentes hasta entonces. Además, los actos administrativos dictados por los municipios resultantes antes de la alteración mantendrán su virtualidad jurídica pudiendo ser ejecutados por el nuevo municipio.

Podrán promover la iniciativa para la alteración un amplio abanico de actores: a) El concejo o concejos afectados, b) Los Ayuntamientos afectados, c) Las Juntas Generales de Álava, d) La Diputación Foral de Álava y e) Los vecinos residentes con derecho a voto que representen más del cincuenta por ciento de la población de la porción objeto de alteración. Si la iniciativa parte de los vecinos el escrito deberá presentarse en el Registro de la Diputación Foral de Álava o bien iniciar el procedimiento por solicitud a través de los Ayuntamientos interesados. Si parte de las Juntas Generales de Álava la Diputación Foral iniciará el procedimiento de oficio.

Si hay defectos en la documentación que integra el expediente administrativo se concederán quince días para la subsanación. Serán objeto de información pública por un plazo no inferior a treinta días con anuncio en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava y en, al menos, uno de los diarios de mayor difusión en el municipio afectado. Completado el expediente, el Departamento Foral correspondiente solicitará los informes que considere convenientes, preparará y elevará la propuesta de acuerdo al Consejo de Diputados. También se dictaminará por la Comisión Consultiva de la Diputación Foral de Álava. Realizados todos estos trámites, el Consejo de Diputados adoptará el acuerdo de aprobación del Proyecto de Norma Foral que elevará a las Juntas Generales para su aprobación si procede. El plazo máximo para resolver el expediente será de dieciocho meses y el vencimiento del mismo sin haberse notificado la resolución faculta a entenderla desestimada por silencio administrativo. La aprobación de la alteración será publicada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, Boletín Oficial del País Vasco y Boletín Oficial del Estado, con comunicación escrita a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Administración del Estado, dándose traslado igualmente al Registro de Entidades Locales y al de Información Territorial del Territorio Histórico de Álava. Por último se encarga de precisar que la responsabilidad de la ejecución o puesta en práctica de la Norma Foral por la que se aprueba la alteración corresponde a la Diputación Foral sin perjuicio de que recabe la colaboración y cooperación de los municipios afectados.

## 2.14.2. Vizcaya

La regulación vizcaína, constituida por la Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia, es una de las más extensas abarcando un total de treinta y dos artículos (del 27 al 57.bis).

Es la única normativa autonómica que se muestra innovadora al recoger los supuestos de alteración de los términos municipales, añadiendo en su artículo 27 uno insólito hasta el momento en sus homólogas como es el *«Aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza o por su ganancia al mar»*. Concretando para esta casuística que *«La ampliación o reducción producida, además de regirse por la normativa civil aplicable, ha de tener reflejo en los instrumentos de registro de las entidades locales y representación gráfica oficial en la cartografía municipal y foral. A estos efectos, el procedimiento para constatar los límites municipales modificados por causas naturales o por su ganancia al mar, se sujetará al procedimiento de deslinde de términos municipales»*.

De la misma manera constituye una importante y diferenciadora declaración de intenciones la renuncia a que el órgano foral pueda, con carácter forzoso, acordar una alteración de términos municipales al declarar taxativamente que éste se regirá por el principio de voluntariedad.

Sobre las consideraciones respecto a los supuestos tradicionales se puede reseñar, en el caso de la segregación parcial, la necesidad de que el municipio al que se agrega tenga mayor población y recursos económicos. Dentro de la segregación de parte del territorio de un municipio para constituir uno independiente, destaca la inclusión en dicho supuesto de las desanexiones de aquellos territorios que, en su día, fueron municipios independientes.

Otra de las peculiaridades de la norma del Territorio Histórico de Vizcaya en el seno del procedimiento de alteración, en consonancia con ese principio de voluntariedad que anteriormente citábamos, es el reconocimiento de la iniciativa para comenzar únicamente a los Ayuntamientos interesados. Para ello será preciso acuerdo de Pleno por mayoría absoluta, expresando el objeto del procedimiento, su causa y justificación legal, así como el

nombramiento de representantes en la Comisión Mixta (que serán: el Alcalde, dos concejales y el secretario municipal). Debiendo notificar este acuerdo al departamento competente de la Diputación Foral de Vizcaya en el plazo de diez días desde su adopción. Recibido el acuerdo éste lo pondrá en conocimiento de los Ayuntamientos interesados para que en el plazo de dos meses se pronuncien sobre la alteración propuesta en acuerdo adoptado por dos tercios del número de concejales<sup>335</sup> y nombren, en su caso, a sus representantes en la Comisión Mixta. Si transcurridos esos dos meses los Ayuntamientos no se han pronunciado se entenderá que no están conformes con la iniciativa de alteración y, consecuentemente, la Diputación Foral de Vizcaya elevará propuesta de archivo del expediente a las Juntas Generales.

Una vez recibidos los acuerdos de los Ayuntamientos interesados el departamento competente de la Diputación Foral procederá, en un mes, al nombramiento de la Comisión Mixta. El artículo 41 relaciona todos los documentos que ha de elaborar dicha comisión, teniendo un plazo de cuatro meses para hacerlo, prorrogables hasta seis meses por la Diputación Foral si así lo solicita su Presidente. Cuando esté elaborada la Comisión Mixta la remitirá, en diez días, al departamento competente de la Diputación Foral de Vizcaya y a los Ayuntamientos, abriéndose un periodo información pública con anuncio en el Boletín Oficial de Vizcaya, uno de los diarios de mayor circulación en los municipios afectados y en los tablones y sedes electrónicas de los Ayuntamientos interesados<sup>336</sup>. Posteriormente los Ayuntamientos resolverán las alegaciones presentadas y remitirán el expediente a la Diputación Foral. Si a la vista del expediente ésta considera que es infundado propondrá que se eleve a las Juntas Generales para su desestimación, si hay que efectuar alguna subsanación requerirá a la Comisión Mixta para que la haga en un máximo de dos meses, y si estima que está correcto lo remitirá de nuevo a la Comisión Mixta para continuar con su tramitación.

Si a resultas del trámite de información pública se han hecho alegaciones que han dado lugar a la modificación de la Memoria ésta deberá ser aprobada nuevamente por los Ayuntamientos por mayoría absoluta en tres meses, de no adoptar el acuerdo en ese plazo se entenderá que no se está de acuerdo con la alteración propuesta. El artículo 46.bis posibilita

---

<sup>335</sup> Nótese que en este caso no dice mayoría de dos tercios del número legal de miembros de la Corporación y, en todo caso, mayoría absoluta como la mayoría de las legislaciones sí hacen, bastando en este caso con esos dos tercios. Si bien a efectos prácticos no tiene demasiada trascendencia porque los dos tercios van a suponer una mayoría más cualificada y holgada que la absoluta.

<sup>336</sup> Resulta llamativo y digno de encomio que sea la única de las Leyes autonómicas recientes, aprobadas en fechas en las que ya el uso de internet y las webs municipales está bastante generalizado, que contiene una alusión a las sedes electrónicas de las entidades locales.

que los Ayuntamientos también pueden aprovechar ese trámite para convocar una consulta ciudadana en la que los vecinos puedan pronunciarse sobre la alteración planteada. El Departamento foral podrá solicitar informe de cuantos organismos y servicios administrativos estime conveniente.

Completado todo el expediente se someterá al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Diputación Foral de Vizcaya, recibido el cual, la Diputación Foral aprobará la propuesta de acuerdo de alteración que enviará a las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya para su resolución mediante acuerdo. El mismo será notificado a los Ayuntamientos afectados y se publicará en el Boletín Oficial de Vizcaya y en el de la Comunidad Autónoma del País Vasco, remitiéndose también a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dándole traslado igualmente al Registro de Entidades Locales correspondiente. Para los expedientes de alteración que se encontrasen en tramitación a la entrada en vigor de esta ley, la disposición transitoria primera, decreta que se resuelvan por la presente Norma Foral.

Finalmente, y de nuevo con la singularidad y el carácter innovador de que hace gala esta ley, en los artículos 56 a 57.bis se establece el régimen transitorio aplicable a los diferentes expedientes que se encuentren en tramitación, o al propio planeamiento urbanístico de aplicación, en los municipios afectados por cada uno de los posibles supuestos de alteración.

### **2.14.3. Guipúzcoa**

El régimen jurídico actual de las demarcaciones municipales que no excedan de los términos del Territorio Histórico en Guipúzcoa está constituido por la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Guipúzcoa. Norma que se dicta como consecuencia de la anulación por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de la anterior ley, la Norma Foral 4/1995, de 24 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Guipúzcoa.



La variación de los términos municipales se trata en su Título I «Demarcaciones Municipales», que comprende los artículos 1 a 16. Ya en su primer artículo contempla excepcionalmente la facultad de mantener los enclaves o situaciones de discontinuidad existentes a la entrada en vigor de esta Norma Foral. Las finalidades que han de perseguir los procedimientos de alteración serán la mejora de los servicios de competencia municipal, el incremento de la capacidad de gestión de las entidades interesadas y la adaptación de los términos a las realidades físicas, demográficas y urbanísticas.

Según el artículo 3 la Diputación Foral potenciará la fusión e incorporación de municipios pudiendo, a tal efecto, establecer medidas de fomento. Aunque no plasma esa declaración en disposiciones concretas de las que puedan beneficiarse los municipios que opten por dicha opción.

La regulación de los supuestos de alteración de términos municipales y los condicionantes exigibles a cada uno de ellos no distan en nada de la regulación contenida en el TRRL y el RPDT, excepción hecha de la creación de nuevos municipios por segregación que sí integra algunas peculiaridades que rompen con la uniformidad existente en el resto de los casos. En primer lugar se encuentra la necesidad de que entre los núcleos de población del nuevo municipio y el matriz exista una distancia mínima de tres mil metros sobre terreno no urbanizable, que se acreditará por medición de una línea recta que separe las dos edificaciones más próximas entre sí que se hallen en cada uno de los núcleos urbanos. A lo que se suma la imposición de que el nuevo municipio y el municipio matriz puedan disponer de territorio suficiente en el que se incluya suelo no urbanizable que permita su desarrollo armonioso. Particularmente emprendedora resulta la posibilidad de que esos dos requisitos puedan ser excepcionados si el expediente de segregación se inicia por los vecinos mediante petición suscrita por las dos terceras partes de los mismos.

En lo que al procedimiento se refiere, la iniciativa puede partir:

a) De los vecinos, por petición de la mayoría absoluta de los que integren el censo electoral del municipio o municipios de que se trate, o parte de los mismos en el caso de segregación. Para ello deberán constituir una Comisión Promotora.

b) De los Ayuntamientos interesados por acuerdo adoptado por las dos terceras partes de los miembros de derecho y, en todo caso, por mayoría absoluta.

c) De la Diputación Foral o las Juntas Generales, cuando lo requieran los intereses generales de Guipúzcoa.

El acuerdo inicial del Ayuntamiento, que no será preceptivo cuando la iniciativa provenga de los propios Ayuntamientos, se someterá a información pública, por plazo no inferior a treinta días, mediante anuncios en el tablón de edictos del Consistorio, en el Boletín Oficial de Guipúzcoa y, como mínimo, en uno de los diarios de mayor circulación en las localidades afectadas.

Finalizado ese periodo los Ayuntamientos adoptarán nuevo acuerdo por idéntica mayoría sobre la procedencia de la alteración y resolviendo las reclamaciones que se hayan podido presentar. Adoptado el cual el Ayuntamiento deberá obtener el parecer no vinculante de los vecinos mediante consulta directa o de otro tipo. Ultimado el expediente con toda la documentación a que se refiere el artículo 11 se remitirá, aunque fuese desfavorable, a la Diputación Foral. Si el expediente se ha iniciado a iniciativa de los vecinos, del Ayuntamiento, de la Diputación Foral o de las Juntas Generales, y en el trámite no se ha opuesto ningún Ayuntamiento, la propia Diputación Foral podrá resolver directamente el expediente mediante Decreto Foral. En otro caso, la Diputación Foral elaborará la correspondiente propuesta de acuerdo para su remisión a las Juntas Generales de Guipúzcoa para que resuelvan definitivamente.

La resolución definitiva del expediente se publicará en el Boletín Oficial de Guipúzcoa, en el del País Vasco y en el del Estado, comunicándose a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la del Estado e inscribiéndose en el Registro Foral de Entidades Locales. El régimen jurídico de las Comisiones Gestoras que regirán y administrarán los nuevos municipios resultantes hasta la celebración de las próximas elecciones locales se contiene en los artículos 13 a 16, sin innovación alguna respecto al marco normativo supletorio.

## 2.15. Valencia

La Comunidad Valenciana regula el régimen jurídico de la alteración de términos municipales a través de su Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

Cualquier procedimiento de alteración deberá justificar que está encaminado a la consecución de todos y cada uno de los siguientes objetivos:

- a) Adaptar los términos municipales a la realidad física, demográfica, socioeconómica, histórica o cultural.
- b) Incrementar la calidad de vida de los vecinos.
- c) Facilitar la participación ciudadana en los asuntos locales.
- d) Dotarse de la adecuada dimensión territorial, capacidad económica y la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos.
- e) Armonizar la estructura territorial de la administración local con las directrices de ordenación territorial.

La ley enfoca los supuestos de alteración, en sus artículos 8 y 10, distinguiendo entre los que dan lugar a la creación y a la supresión de municipios. De forma que la creación de municipios puede producirse por segregación de parte del territorio de un municipio, por segregación de parte del territorio de dos o más municipios y posterior agregación para crear un término municipal continuo o por la fusión de dos o más municipios limítrofes. Mientras que la supresión puede tener lugar por incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes, fusión de dos o más municipios limítrofes y desaparición de la población municipal.

Respecto a los requisitos exigidos para la creación de un municipio por segregación de parte del territorio de otro u otros, podemos destacar dos rasgos diferenciadores fundamentales. La existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados viene determinada por la concurrencia de dos circunstancias: 1) que esos núcleos estén separados por una distancia mínima de 3.000 metros de suelo no urbanizable y 2) que los principales núcleos de población de los municipios resultantes se encuentren a una distancia superior a

5.000 metros en línea recta o existan entre ellos obstáculos naturales o artificiales que contribuyan a su aislamiento respectivo. Por otro lado también se requiere la coherencia de la creación del nuevo municipio con las directrices y criterios de ordenación territorial establecidos por la Generalitat. Prohibiendo que se puedan crear nuevos municipios a partir de polígonos industriales, urbanizaciones aisladas o núcleos similares. Otro aspecto esencial lo constituye el hecho de establecer que la resolución se adoptará en base a una valoración global de los requisitos establecidos, teniendo especial relevancia las argumentaciones de orden histórico o cultural, lo que abre la puerta a interpretar que esa *valoración global* supone que la concurrencia de esos requisitos no es necesariamente acumulativa. La segregación parcial cabe en los supuestos de la normativa estatal al que añade otro caso en que resulta posible, «*cuando resulte necesario el intercambio equilibrado de territorio para regularizar la línea límite entre municipios colindantes o la discontinuidad de términos municipales*». Igualmente instaura, en casos de segregación parcial, la posibilidad de que den lugar a que el nuevo municipio abone una indemnización al municipio de origen sobre la base de los rendimientos de la parte segregada y por un periodo no superior a diez años.

Sobre la supresión de municipios, su artículo 11, con el apelativo «*carácter voluntario de la supresión de municipios*», dispone que la supresión de un municipio en cualquiera de sus modalidades requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno de la Corporación. Entendemos que el título dado a este artículo supone una redacción un tanto ambigua que puede dar lugar a equívoco, porque seguidamente su apartado segundo permite que el procedimiento pueda iniciarse de oficio por la Generalitat si se acredita la desaparición de alguno de los elementos constitutivos del municipio. Por lo que podemos sostener sin temor a equivocarnos que, en realidad, se trata de una voluntariedad que admite una excepción en el caso citado en que la Generalitat puede imponer la fusión forzosamente. Por otro lado, su apartado tercero afirma que el procedimiento para la supresión se regulará mediante Reglamento. La falta de aprobación del citado reglamento a día de hoy hace que, entretanto, resulte de aplicación con carácter supletorio en este tipo de procedimientos la normativa estatal de alteración de términos municipales encarnada por el TRRL y el RPDT.

La fusión o incorporación de municipios se contempla en los mismos supuestos previstos en el RPDT, al los que adiciona dos circunstancias más consistentes en: a) Población inferior a 500 habitantes o que siendo superior se encuentre en situación de descenso continuo y acusado, y b) Falta reiterada de candidatos en las elecciones de sus órganos de gobierno o

falta de funcionamiento de los mismos. Decretando para el gobierno y administración provisional de los municipios resultantes hasta la celebración de nuevas elecciones la designación de una Comisión Gestora.

Además de a los municipios afectados y a la Generalitat de oficio, el artículo 14 reconoce la iniciativa vecinal en el supuesto de segregación de parte del territorio municipal para agregarlo a otro colindante o para crear uno nuevo, debiendo los vecinos presentar su solicitud ante el Ayuntamiento, que procederá a tramitarla. Para la determinación de los trámites de este procedimiento y documentos que lo integran remite a un futuro desarrollo reglamentario que, como se ha observado antes, a día de hoy aún no se ha producido. La Ley valenciana únicamente concreta que serán preceptivos los informes previos del Consell Tècnic de Delimitació Territorial de la Diputació Provincial correspondiente así como el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Siendo la resolución mediante decreto del Consell.

Cuando el procedimiento se inicia de oficio por la Generalitat se adoptará por la Consejería competente en materia de régimen local, ya sea por si misma o a solicitud de las Diputaciones Provinciales, el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas limítrofes o el ministro competente en materia de administración territorial. A los expedientes en estado de tramitación a la entrada en vigor de esta Ley les será de aplicación lo establecido en su Disposición Transitoria Segunda, según la cual deberán ajustarse a lo dispuesto en sus disposiciones.

La política de fomento de las fusiones e incorporaciones se contiene en el artículo 17 que prevé que la Generalitat podrá acometer medidas para incentivarlas en todos los supuestos, salvo en el caso de que el motivo sea por la confusión de núcleos urbanos. Para ello podrá crear un fondo o dotación destinado a acciones directas de fomento y concesión de ayudas para mejor prestación de los servicios por parte de los nuevos municipios. Junto a éstas también prevé otras ya repetidas en otras legislaciones autonómicas como la asistencia y asesoramiento de las Diputaciones Provinciales o prioridades y preferencias en los Planes Provinciales de Cooperación. Como medio para articularlas promueve la celebración de convenios y acuerdos entre las diferentes administraciones públicas.

Concluye la regulación de alteración de términos municipales con su artículo 18 dedicado a determinar el régimen jurídico del Consell Tècnic de Delimitació Territorial, al que consagra como un órgano de estudio, consulta, propuesta, mediación y arbitraje.

### **3. Consideraciones derivadas del estudio comparado de las leyes autonómicas**

A la luz del análisis de toda la legislación autonómica estudiada podemos extraer como conclusión que, con carácter general, las normas de las diferentes Comunidades Autónomas sobre alteración de términos municipales regulan un procedimiento administrativo muy similar para este tipo de expedientes. Descansa sobre un acuerdo inicial del actor que ejerza la iniciativa que es sometido a información pública por un plazo no inferior a un mes con anuncios en boletines oficiales, tablón edictal de los Ayuntamientos y diarios de mayor difusión provincial, pronunciándose sobre las alegaciones los Ayuntamientos interesados por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Informarán estos expedientes con carácter preceptivo la Consejería autonómica competente en materia de régimen local, en muchos casos también la de Hacienda así como varios tipos de Comisiones Técnicas de Delimitación Territorial creadas en algunas autonomías. Igualmente será dictaminado por el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, y allí donde no exista por el Consejo de Estado. Finalmente, la resolución adoptará la forma de Decreto de la Consejería competente en materia de régimen local o, en ciertos casos agravados, la de Ley del respectivo parlamento autonómico. Dicha aprobación se publicará en los Boletines Oficiales del Estado, la Comunidad Autónoma y la Provincia, remitiendo también el acuerdo a la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma. Dándosele traslado de la misma forma al Registro de Entidades Locales del Estado, así como a los registros equivalentes autonómicos donde existan, a efectos de la correspondiente inscripción de la alteración. Por su parte, el régimen transitorio del gobierno municipal de los nuevos municipios resultantes así como de los originarios hasta la celebración de nuevas elecciones, encarnado en las Comisiones Gestoras, tiene un tratamiento uniforme en el plano legislativo autonómico.

Aunque son más las semejanzas y coincidencias en las normativas regionales examinadas, también existen algunas diferencias en las que los legisladores autonómicos han optado por soluciones distintas.

Por ejemplo, sólo cuatro de las Autonomías (Aragón, La Rioja, Navarra y la Comunidad Valenciana) y el Territorio Histórico Foral de Guipúzcoa, han optado por establecer como frontispicio que preside sus leyes un ramillete de finalidades que ha de perseguir la alteración de términos municipales que, salvo intrascendentes variaciones, son: a) mejorar la capacidad económica y de gestión para la prestación y el sostenimiento de servicios municipales, b) favorecer el autogobierno y la participación, c) adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural, d) incrementar la calidad de vida los vecinos y e) armonizar la estructura territorial de la administración local con las directrices de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

En materia de supuestos de alteración de términos municipales, la práctica totalidad de ellas coinciden en recoger, sin perjuicio de leves variantes terminológicas o de su agrupación en dos bloques según den lugar a la creación o a la supresión de municipios, los ya consabidos casos consolidados en la legislación estatal; a saber: a) incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes, b) fusión de dos o más municipios limítrofes para constituir uno nuevo, c) segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente y d) segregación de parte del territorio de un municipio para agregarla a otro limítrofe. Únicamente quiebra con este uniformismo, introduciendo una innovación inédita en el resto de las leyes autonómicas, la Norma Foral de Vizcaya, que prevé un supuesto insólito de alteración del término como es el *“Aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza o por su ganancia al mar”*.

Si bien la cuestión del mínimo poblacional exigido para la creación de nuevos municipios no se ha estudiado individualizadamente en cada Comunidad Autónoma al quedar desplazadas sus previsiones al efecto por la cifra básica de 5.000 habitantes introducida por la LRSAL, a efectos del objeto del presente trabajo y considerando lo trascendental y discutido que resulta este dato, nos detendremos brevemente en un somero análisis comparativo de su tratamiento en cada caso. Existen tres autonomías, Andalucía, Asturias y Murcia, que no establecen una población mínima necesaria. El mínimo poblacional exigido para el municipio que se crea y el matriz lo marca La Rioja con 500 habitantes. Dentro del grupo que exige una

población mínima de 1.000 habitantes, tanto para el nuevo municipio como para el originario, estarían Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León; mientras que sólo requieren la existencia de un mínimo de 1.000 habitantes para el municipio que se crea Madrid y Navarra. Las Comunidades Autónomas de Cataluña y Comunidad Valenciana requieren que el nuevo municipio disponga de, al menos, 2.000 pobladores. Coinciden con el límite de 5.000 habitantes consagrado por la LRSAL las Comunidades de Galicia y Canarias, si bien ésta última data del año 2015 por lo que se ha limitado a recoger la exigencia básica mientras que la gallega ya lo reguló en el año 1997. Un caso singular lo constituyen las Islas Baleares, que requieren una población mínima de 6.000 habitantes para el municipio que se crea y que el matriz del que se segrega no baje, con motivo de la alteración, de 9.000 habitantes. En el País Vasco, la Norma Foral de Álava determina un mínimo 1.500 habitantes para cada uno de los municipios, y las de Guipúzcoa y Vizcaya requieren, al menos, 2.500 habitantes para ambos.

El régimen transitorio de los expedientes de alteración de términos municipales que se encontraban en tramitación al momento de aprobarse las leyes autonómicas ha dado lugar a significativas disparidades entre ellas. Entre las Comunidades Autónomas que aplican para la resolución de esos procedimientos la nueva ley aprobada están: Aragón, Canarias, Galicia, La Rioja y Comunidad Valenciana, así como los Territorios Forales de Álava y Vizcaya. En otro extremo, aquellas que los resuelven conforme a la anterior normativa que se encontraba en vigor cuando se inició la tramitación del expediente, son: Andalucía, Castilla y León, Islas Baleares, Madrid y Navarra. No habiendo optado por previsión alguna al respecto las autonomías de Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña y Murcia, ni el Territorio Foral de Guipúzcoa.

Una de las partes sustanciales en la configuración y racionalización del mapa territorial local es su transformación, suprimiendo municipios inviables, mediante las alternativas de fusión o incorporación. A tal efecto, la gran mayoría de las normas autonómicas incluyen disposiciones con medidas destinadas a potenciar o fomentar las fusiones e incorporaciones de municipios otorgando diversos incentivos. De entre las que cabe destacar, por su originalidad y carácter coadyuvante a las fusiones, las previsiones de la normativa castellanoleonesa consistente en la concesión de una ayuda económica previa a la fusión o la asturiana que contempla una ayuda económica para la construcción o reforma de casas consistoriales. Únicamente no incorporan referencia alguna a este respecto las Normas Forales de Álava y Vizcaya y las Leyes de Andalucía, Canarias e Islas Baleares.



Si analizamos el detalle con el que, al amparo del artículo 13 LRBRL, se ha regulado la alteración de términos municipales, nuevamente la gran mayoría de legisladores autonómicos han desarrollado textos que, aún sin resultar demasiado innovadores, han normado su régimen jurídico de una manera acabada y exhaustiva. En contraposición a ello encontramos algunas Comunidades Autónomas que han sido significativamente más parcas en sus regulaciones, teniendo que acudir para llenar el vacío normativo existente, en no pocos de sus aspectos, a la legislación supletoria estatal; es el caso de Canarias, Islas Baleares y Madrid. En el extremo contrario se sitúan Extremadura y Cantabria, que no han aprobado normativa autonómica alguna en la materia, aplicando en su integridad la normativa estatal vigente sobre alteración de términos municipales.

Abundando en la extensión regulatoria también procede señalar que únicamente han aprobado junto a sus Leyes en la materia los respectivos Reglamentos de desarrollo las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña<sup>337</sup>. A diferencia de otras regiones en las que sus normativas, aprobadas hace ya bastantes años, aún siguen a expensas de ulteriores desarrollos reglamentarios que aún no se han producido; y, si observamos los proyectos e iniciativas legislativas de sus respectivos Parlamentos, se denota que no existe un excesivo interés en hacerlo ni se encuentra, de momento, entre sus prioridades.

Veamos también cómo se reconoce en las distintas autonomías la iniciativa para iniciar los procedimientos de alteración a diferentes entes según la región de que se trate. En ese sentido, las autonomías de Aragón, Asturias, Cataluña, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia, reconocen la iniciativa a: a) Ayuntamientos interesados, b) la mayoría de los vecinos de la parte del municipio afectado por la alteración y c) Comunidad Autónoma. A ellos, junto a las Diputaciones Provinciales, reconocen su iniciativa las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Galicia. Mientras que en Castilla y León pueden instar el inicio del procedimiento todos los citados anteriormente, añadiendo también a la Administración General del Estado. Murcia la reconoce a Ayuntamientos afectados, mayoría de vecinos, Comunidad Autónoma y Administración General del Estado. Por su parte, las Normas Forales de Álava y Guipúzcoa se refieren a Concejos afectados, Ayuntamientos interesados, Juntas Generales de Álava, Diputación de Álava o mayoría de los vecinos.

---

<sup>337</sup> Como anteriormente se ha comentado Andalucía también aprobó su propio Reglamento que recientemente ha derogado, sin haberse aprobado aún ninguno que lo sustituya.

Finalmente, las más restrictivas son la Ley de Canarias y la Norma Foral del Territorio Histórico de Vizcaya, que únicamente contemplan el derecho a la iniciativa de los municipios afectados.

En la gran mayoría de las normas las alteraciones de términos municipales se aprueban mediante Decreto del Gobierno autonómico. Únicamente exigen para su aprobación ley y norma foral del Parlamento autonómico y Juntas Generales respectivamente La Rioja y Álava. En las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cataluña y Guipúzcoa hay una solución intermedia y sólo se requiere ley (o norma foral) del Parlamento (o Juntas Generales) si existe oposición por parte de los municipios afectados. La misma línea sigue Madrid pero con una peculiaridad, y es que si la alteración no se aprueba por los municipios afectados podrá resolver el Gobierno autonómico, pero lo hará previa audiencia a los municipios interesados, dictamen del Consejo de Estado y autorización mediante Ley de la Asamblea de Madrid.

Un aspecto que llama poderosamente la atención es que, si bien la mayoría de las leyes autonómicas son más antiguas, la Ley andaluza y la norma foral de Vizcaya son las únicas de las Leyes recientes, aprobadas en fechas en las que ya el uso de internet y las webs municipales estaba bastante generalizado, que contienen una alusión a las sedes electrónicas de las entidades locales. Nos referimos a normas como las de Cataluña, Islas Baleares, Guipúzcoa, Madrid o La Rioja, aprobadas ya bien entrada la era digital y que no realizan ninguna mención sobre el particular. Más incomprensible aún resulta en el caso de las leyes de Canarias, Valencia o Álava, todavía más recientes en el tiempo y aprobadas ya bajo la vigencia de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, guardando todas ellas un silencio sobre cualquier referencia digital que resulta inexplicable<sup>338</sup>.

Lejos de las meras proclamas al fomento de las fusiones de los municipios individualmente considerados o vagas a alusiones a la conveniencia de una reestructuración municipal que recogen la mayoría de las comunidades autónomas, únicamente tres de ellas (Galicia, Cataluña y La Rioja) regulan técnicas concretas de reestructuración de su territorio para garantizar la prestación de los servicios y su homogeneidad en los pequeños municipios. En las leyes aragonesa (artículo 17) y riojana (artículo 18), con una redacción prácticamente

---

<sup>338</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio que ha sido recientemente derogada por la disposición derogatoria única de la LPAC.

idéntica, se recoge esta figura a la que denominan *Programas de reorganización del territorio*. Por su parte la ley catalana lo regula en su artículo 22 calificándolo como *Reforma de la organización municipal*. La finalidad común que persiguen todas esas modalidades no es otra que la de agrupar municipios limítrofes, de muy reducida base demográfica, incapaces de cumplir sus cometidos y radicados en un determinado ámbito territorial para asegurar la prestación en el mismo de todos los servicios y competencias municipales con un cierto grado de homogeneización. Este tipo de instrumentos de auxilio a municipios exiguos, que suponen en el fondo el mantenimiento artificial de entes locales sin población, territorio, ni recursos suficientes para cumplir sus obligaciones, han merecido la crítica, con la que coincidimos plenamente, de Escuin Palop que los define como «*una especie de hospital de municipios rurales que los mantiene ingresados hasta que en ellos germine un sistema social ordenado. Y todo ello, por qué directamente no se pueden fusionar los municipios con deficiencias estructurales*»<sup>339</sup>.

También merece la pena detenerse brevemente en el tratamiento, frente a la uniformidad imperante, que de los regímenes locales diferenciales se realiza en la legislación autonómica. Sin perjuicio de algunas previsiones que regulan el régimen del Concejo Abierto ya plasmado en la normativa estatal, sólo las Comunidades Autónomas de Aragón (artículos 58 a 61), Castilla-La Mancha (artículos 65 a 67), Castilla y León (artículos 77 a 80), Cataluña (artículos 72 a 78), Galicia (artículos 88 a 100), La Rioja (artículos 48 a 50), Madrid (artículos 40 a 43), Murcia (artículos 45 a 50), Navarra (artículos 32 a 34) y Valencia (artículos 45 a 47) contienen previsiones estableciendo regímenes municipales especiales para determinados tipos de municipios.

Dichas leyes autonómicas hacen acreedores de ser incluidos en la categoría de regímenes especiales a municipios concretos en los que concurren determinadas características peculiares que hacen que requieran un tratamiento singular. A tal efecto, y haciendo un tratamiento conjunto de todas esas normativas autonómicas, se hace referencia a las siguientes categorías de municipios que podrán ser objeto de un régimen municipal especial: municipios pequeños, monumentales, con núcleos de población diferenciados, de

---

<sup>339</sup> Escuin Palop, C., *Los restos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática*, Revista de Estudios Locales (CUNAL), nº 90, 2006, pág. 37.

montaña, turísticos, histórico-artísticos, industriales, mineros, pesqueros, rurales, con déficit medioambiental y aquellos que son capital autonómica.

En lo que respecta a los municipios pequeños, en los que nos centraremos al ser los que principalmente interesan al objeto del presente trabajo, el contenido de su régimen municipal diferenciado se centra en los siguientes aspectos: modelos de documentación administrativa simplificada, reglamentos orgánicos específicos, fomento de la participación ciudadana, asistencia y cooperación técnica y administrativa de otras administraciones, instrumentos de planificación específica, fomento de agrupaciones para el sostenimiento de personal, fomento de su integración en agrupaciones de municipios, estudios de su posible integración o fusión con otro municipio, régimen presupuestario y contable simplificado, prioridad en planes de obras y servicios y criterios específicos de tratamiento en la distribución de fondos de cooperación local.

Aunque la efectividad de estas medidas ha resultado muy limitada, ya que remiten en su conjunto a un posterior desarrollo reglamentario que aún está a la espera de ver la luz.

En cuanto a las medidas coactivas de cara a una necesaria reorganización de la planta municipal, las leyes de las Comunidades Autónomas que regulan esos regímenes municipales especiales o proyectos de reorganización territorial local hablan de la posibilidad, si las causas que dieron lugar a ese tratamiento especializado persisten o incluso se agravan, de suprimir esos municipios para fusionarlos o agregarlos a otros limítrofes. Aunque no puede perderse de vista que, en cualquier caso y aunque no hagan expresa referencia a ello, las autonomías podrán en último extremo proceder a una alteración de municipios forzosa, puesto que todas ellas reconocen en sus leyes a sus respectivos órganos competentes en materia de régimen local como sujetos legitimados para iniciar de oficio este tipo de expedientes. Aún así, algunas recogen expresamente en su articulado la posibilidad de: fusionar o incorporar municipios por motivos de interés general declarados por el Consejo de Gobierno (artículo 6 de la Ley de Castilla-La Mancha), suprimir de oficio un municipio por fusión cuando concurra alguna de las causas prevista para ésta (artículo 14 de la ley castellanoleonés y artículo 20 de la gallega) o de que la Generalitat pueda iniciar un procedimiento de supresión de oficio si desaparece alguno de los elementos constitutivos del municipio (artículo 11 de la ley valenciana).

Pese a la habilitación que le confieren estas previsiones ninguna autonomía ha procedido hasta la fecha a suprimir, agregar o fusionar de oficio ningún municipio. Por lo tanto esta posibilidad permanece inédita de momento y ninguna de las Comunidades Autónomas ha llevado a cabo alteración territorial alguna sin contar con la previa aquiescencia de los municipios afectados.

De todo lo anterior podemos colegir que, excepto algunos casos tan meritorios como excepcionales, con carácter general nuestras autonomías no han sido demasiado innovadoras en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de alteración de términos municipales, estableciendo una regulación que supone prácticamente una copia de la normativa estatal, tanto en la mayoría de sus disposiciones como en sus principios rectores. En palabras de Palma Fernández: «*las Comunidades Autónomas pasan a la acción legislativa territorial ordenando (de modos escasamente innovadores respecto al magma común básico que les precedía) sus propios mecanismos de alteración y mutación territorial municipal*»<sup>340</sup>.

#### **4. El inexistente impulso autonómico a la reforma de la planta local**

Pocas dudas quedan ya a estas alturas de nuestro trabajo de la exclusiva competencia de todas las Comunidades Autónomas en materia de alteración de términos municipales, asumidas en virtud del artículo 148.2º CE e incorporadas a sus respectivos Estatutos de Autonomía y Leyes de régimen local. Ni de que la expresión *alteración de términos municipales* o denominaciones análogas, incluyen también indubitablemente la potestad de carácter más general para organizar su territorio y adoptar medidas de reorganización de sus plantas locales con el único límite del respeto a las escasas y puntuales disposiciones básicas estatales del artículo 13 LRRL. Es más, puede afirmarse que según lo establecido en la legislación básica estatal actual, que renuncia a la adopción de reformas a nivel nacional en este campo y delega todo el protagonismo en el ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas son las únicas que poseen la competencia para poder moldear y racionalizar a su antojo sus respectivos mapas municipales. Como afirma el maestro Sosa Wagner las Comunidades Autónomas «*tenían, en*

---

<sup>340</sup> Palma Fernández, J.L., *El territorio de las Administraciones Locales. Alteración de términos municipales*, en Arozamena Sierra, J., *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Consejo de Estado-BOE, Madrid, 2002, pág. 264.

*esta materia, un buen campo donde poner en pie una experiencia inédita en nuestra historia que, en manos del Estado, había resultado fallida»<sup>341</sup>.*

El hecho de que las Comunidades Autónomas pueden acordar con carácter coactivo la fusión y agrupación de municipios, o cualquier otra medida dirigida a reformar su estructura territorial local, resulta a todas luces evidente y así lo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la doctrina. Pudiendo tramitar esos procedimientos aún contra la voluntad de los municipios afectados, a los que sólo habrá que dar audiencia de conformidad con la LRBRL y la CEAL, sin que su disconformidad pueda condicionar el sentido de la resolución<sup>342</sup>.

Por tanto, estos inmensos poderes autonómicos en la materia hacen que la posibilidad de programar y ejecutar amplios procesos de reordenación de sus plantas locales encaminados a erradicar el inframunicipalismo dependa única y exclusivamente de la voluntad de la Comunidades Autónomas. Pero esta preocupación parece ser ajena al legislador autonómico que, sin perjuicio de que en algunos de los Estatutos de segunda generación incluya algunas fórmulas asociativas de municipios para mejorar la prestación de servicios locales, no aborda de forma concreta y específica el problema de la inaplazable reforma de la planta municipal ni en los antiguos ni en los nuevos estatutos. A este respecto sentencia Fanlo Loras que «*Nuestra planta territorial requiere una decidida voluntad política para su modificación, que parece, sin embargo, ausente en la legislación autonómica existente hasta la fecha*»<sup>343</sup>.

Pese a que las normativas autonómicas de régimen local se han dotado de los instrumentos precisos para poder acometer los ajustes territoriales municipales que sean necesarios, pudiendo acometerlos de oficio y contra el parecer de los entes locales afectados, su actividad hasta el momento se ha limitado tan sólo a resolver los incoados a instancia de los propios municipios interesados, plegándose a la voluntad de éstos, sin que se haya registrado ninguna iniciativa propia que haya supuesto algún cambio efectivo.

---

<sup>341</sup> Sosa Wagner, F., *Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas*, en Rodríguez González R. (Dir.), *Reformar la administración territorial*, Ed. Netbiblo, Oleiros (La Coruña), 2009, pág. 93.

<sup>342</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 308, 2008, págs. 160-161.

<sup>343</sup> Fanlo Loras, A., *Estructura territorial*, en Anuario del Gobierno Local 1996, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1996. págs. 242-243.

De esta indolencia autonómica respecto a los problemas que conciernen a su territorio local han dado buena cuenta hasta las propias instituciones europeas, cuyo Informe del Comité de las Regiones de la Unión Europea de 1990 sobre la situación de la planta local en España deja en evidencia la escasa contribución de las Comunidades Autónomas para resolver el problema cuando señala que *«Es responsabilidad primaria de las Comunidades Autónomas la política de fomentar fusiones o agrupaciones de municipios, o incluso reordenar coactivamente el mapa municipal; pero hasta ahora se limitaron a estimular tímidamente la constitución de mancomunidades de asociación voluntaria»*<sup>344</sup>.

Buena muestra de la clamorosa inactividad autonómica en este campo son, junto con las inexistentes alteraciones de términos municipales iniciadas de oficio, las escasas iniciativas en formas de proyectos o estudios destinados a plantear una eventual reforma de sus modelos de organización territorial local. En más de 35 años de competencia autonómica tan sólo pueden destacarse sobre el particular, que sepamos, dos trabajos impulsados por las autonomías: el Proyecto del Departamento de Administración Local de Navarra de 1989 y el Informe Roca de Cataluña en el año 2000<sup>345</sup>. Desgraciadamente esos proyectos de notable factura han topado con la desidia autonómica, en gran parte motivada por el inmovilismo de la clase política frente a cualquier cambio en el actual orden local, habiendo quedado en papel mojado todas las acertadas y necesarias medidas de reestructuración territorial local que albergaban.

De manera que la raquítica aportación de las Comunidades Autónomas en materia de alteración de términos municipales y racionalización de sus plantas locales se ha limitado a tratar de frenar la avalancha de iniciativas de autodeterminación local de pequeños municipios mediante la introducción de requisitos, supuestamente muy restrictivos, destinados a intentar restringir al máximo la posibilidad de creación de nuevos municipios por segregación. Tarea que, como lamenta Rebollo Puig, se ha acometido *«con acierto y éxito discutibles»*<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup> Citado en De Diego Gómez, A., *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013 ...* op.cit., pág. 333.

<sup>345</sup> A ellos es de justicia añadir los excelentes trabajos del profesor Román Rodríguez –entre ellos *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005– con especial referencia a la comunidad gallega, que no incluimos en el anterior registro al no tratarse de una iniciativa propiamente autonómica.

<sup>346</sup> Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad ...*, op.cit., pág. 205.

Entendemos que el Profesor Rebollo Puig, en un ejercicio de contención, ha sido muy indulgente al emplear dichas palabras, y que realmente cabe hablar con toda crudeza de un rotundo fracaso autonómico en este empeño. Una prueba incontestable de este descalabro autonómico es que el número de municipios no se ha reducido sino que, por el contrario, ha aumentado desde que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia de alteración de términos municipales. Así, se ha pasado de los 8.022 municipios de 1980 a los 8.125 existentes en 2016. Vista la absoluta incompetencia autonómica para restringir la creación de nuevos municipios, si atendemos a los números que jalonan las medidas destinadas a reducir los ya existentes, el panorama es igualmente descorazonador. Y es que, desde que hace más de 30 años los procesos de fusión y agregación de municipios han pasado a depender de las Comunidades Autónomas, únicamente se ha producido una fusión: la de los municipios gallegos de Oza dos Ríos y Cesuras para constituir el municipio de Oza-Cesuras en 2013. Fusión que, como no podía ser de otra manera, ha partido de la iniciativa municipal y no autonómica.

Del mismo modo resulta muy llamativo el hecho de que en otros países europeos de nuestro entorno más próximo el resultado haya sido precisamente el contrario cuando las regiones han asumido estas competencias. En Reino Unido, tras las *Devolution Acts* de 1998 por las que las competencias sobre ordenación territorial local se transfirieron a las diferentes naciones que integran el país, éstas han venido impulsado importantes políticas de reducción del número de municipios que han supuesto una disminución de su número en todas ellas. Otro tanto ha sucedido en Italia donde, con la aprobación de la Ley 3/2001, de 18 de octubre, que modificaba el Título V de la Constitución Italiana, las competencias sobre la materia fueron transferidas a las regiones. Desde ese momento no sólo se ha frenado sustancialmente en el país transalpino la proliferación y creación de nuevos municipios, sino que también se ha logrado que descienda su número.

En definitiva, las autonomías españolas, lejos de promover políticas ambiciosas y decididas de reorganización integral de sus fragmentadas plantas locales, han perseverado en vicios pretéritos ya superados por el propio Estado que al menos ha venido reduciendo el número de municipios desde hace más de un siglo. A la vista de los nefastos resultados cosechados consideramos una certeza fácilmente constatable que las Comunidades



Autónomas han venido desarrollando unas políticas erráticas, contradictorias e incongruentes, que permiten mantener municipios moribundos o crear otros de reducida población con todas las papeletas para convertirse en exiguos en pocos años, a la vez que impiden el acceso a la condición de municipios a núcleos de población con un considerable número de habitantes y que reúnen sobradamente los requisitos para serlo. Dentro de los numerosísimos ejemplos que lo ponen de manifiesto, y centrándonos en Andalucía, podemos citar las recientes creaciones por segregación de varios municipios con unas cifras de población irrisorias, como Dehesas Viejas (783 habitantes), Montecorto (649 habitantes) o Serrato (505 habitantes). Mientras, paradójicamente, dos núcleos de población de la provincia de Málaga como Torre del Mar (Vélez-Málaga), que cuenta con 21.657 habitantes, o San Pedro de Alcántara (Marbella) con 35.502 habitantes<sup>347</sup>, a pesar de sus reiteradas reivindicaciones no han podido segregarse para constituirse como municipios independientes<sup>348</sup>.

---

<sup>347</sup> Datos de población del INE 2016.

<sup>348</sup> En el caso de Torre del Mar los promotores de la iniciativa han llevado la cuestión hasta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, por auto de 26 de enero de 2010, declaró inadmisibile la demanda al no observar ninguna apariencia de violación de los derechos y libertades garantizados por el Convenio de Derechos Humanos. En cuanto a San Pedro de Alcántara, la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 1956/2015, de 28 de julio, ha desestimado el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la desestimación de su solicitud de segregación. Actualmente dicha sentencia se encuentra recurrida ante el Tribunal Supremo que ha admitido a trámite el recurso.



## **CAPÍTULO V**

### **LA PLANTA LOCAL Y LAS REFORMAS DE LA LRSAL**



# **CAPÍTULO V. LA PLANTA LOCAL Y LAS REFORMAS DE LA LRSAL**

## **1. La planta local municipal**

**1.1. La eterna problemática del inframunicipalismo y la atomización local.**

**1.2. El debate sobre su reforma.**

**1.3. Crisis económica y reforma local.**

**1.3.1. La crisis económica como detonante del afán reformista.**

**1.3.2. El cuestionable peso del endeudamiento local en el conjunto de la deuda pública.**

## **2. La LRSAL, un fallido intento reformista.**

**2.1. Contextualización y orígenes**

**2.2. Medidas tendentes a evitar la proliferación de nuevos municipios.**

**2.2.1. Núcleo de población de, al menos, 5.000 habitantes.**

**2.2.2. Municipios que resulten financieramente sostenibles.**

**2.3. Fomento de la fusión como opción para reducir municipios.**

**2.3.1. Medidas incentivadoras de las fusiones.**

**2.3.2. Consecuencias derivadas de la fusión.**

**2.4. ¿Constituye el artículo 116.bis una modalidad de fusión forzosa?**

**2.5. Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL**

**2.6. Una oportunidad perdida.**



## 1. La planta local municipal

### 1.1. La eterna problemática del inframunicipalismo y la atomización local

La planta municipal española contemporánea puede considerarse en gran medida heredera de las ideas inspiradas por la revolución francesa, que llevó a plasmar también en nuestro país la concepción de dotar de Ayuntamiento a cada pueblo<sup>349</sup>. Con anterioridad, la organización municipal a la época constitucional se caracterizó por la variedad de regímenes municipales, los privilegios y la venta de oficios municipales, que se mantuvieron pese a los propósitos uniformistas de los decretos de Nueva Planta y diferentes reformas de la administración municipal que se acometieron en los últimos años de la Casa de Austria<sup>350</sup>. Los liberales del siglo XIX llevan a cabo una reorganización de la estructura local en la que no predominan los criterios de orden objetivo, geográfico o demográfico sino la idea de extender la presencia estatal a todo el territorio nacional. Esta idea cristaliza con la proclamación de la Constitución de Cádiz de 1812<sup>351</sup>, que en su artículo 309 dispone poner Ayuntamiento en todos los pueblos que no lo tengan y convenga que lo haya y, en todo caso, en aquellos que por sí solos o con su comarca lleguen a mil almas<sup>352</sup>. En la razón de ser de esta disposición hay que considerar dos importantes motivos. Uno de índole política, notablemente influenciado por la revolución francesa, derivado de la necesidad de los liberales de contar con una planta uniforme que permitiera vertebrar por todo el territorio

---

<sup>349</sup> Planteamiento que ha sido muy criticado por buena parte de la literatura científica. Para Martín Mateo el triunfo de las tendencias de signo balcanizante jacobino que prevalecieron sobre las de carácter asociacionista y federalista, propugnadas por el partido de la Gironda, supuso la fragmentación del país francés sobre los moldes del Antiguo Régimen en 44.000 municipalidades, más de la mitad servidas por funcionarios analfabetos. Martín Mateo, R., *El horizonte de la descentralización*, IEAL, Madrid, 1969, pág. 146. Según Parada Vázquez la idea de proximidad manejada demagógicamente por la Asamblea Nacional francesa impidió que se llevara a cabo un despliegue municipal racional sobre el territorio, hecho que ha pesado y seguirá pesando como una losa en el despliegue territorial de los Estados francés y español. Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Revista de Administración Pública, n.º. 172, enero-abril, 2007, pág. 59.

<sup>350</sup> Escuín Palop, C., *Los restos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula ...*, op.cit., pág. 27.

<sup>351</sup> A cerca del origen del problema de la fragmentación de la planta local española en este texto constitucional puede consultarse Parada Vázquez, R., *Derecho Administrativo. Vol II. Organización y Empleo Público*, Ed. Marcial Pons, 2003.

<sup>352</sup> Aunque este razonable número se llegó a reducir posteriormente en 1835 hasta la ridícula cifra de 100 habitantes, además de disponer que se conservarían todos aquellos municipios que contasen con más de 30 habitantes, lo que permitió la creación de un sinfín de nuevos municipios. Martínez Fernández, J.M., *Los pequeños y medianos municipios ante la reforma del régimen local en España*, El Consultor de los Ayuntamientos, n.º. 7 bis, quincena del 15 al 29 de abril de 2006, pág. 1.488.

nacional la presencia del Estado y los nuevos postulados constitucionales, en contraposición a las antiguas estructuras del Antiguo Régimen. Otro básicamente territorial, que surge en buena medida al plantear los diputados americanos la necesidad de crear Ayuntamientos donde no los hubiese debido a las grandes distancias y extensiones de aquellos territorios<sup>353</sup>. El constituyente de 1812 optó por establecer una estructura local basada en el centralismo del Estado con el objetivo de implantar un régimen uniforme en todo el país, que elevó a la categoría de Ayuntamiento a todos los entes locales con independencia de su tamaño o características, modelo de régimen local cuya aplicación ocasionó la creación de un gran número de municipios que constituyen la génesis del inframunicipalismo que padecemos en la actualidad<sup>354</sup>.

A finales del antiguo régimen podríamos estar hablando de la existencia de en torno a unas 12.000 entidades locales. Tras la Constitución de 1812 el primer censo fiable es el Censo de 1842, realizado por Orden de la Regencia de 13 de agosto de 1842, que arroja unas cifras de población de 11.712.460 habitantes y de 11.271 municipios existentes que se puede considerar como un dato real y fiable. Con la Ley de 8 de enero de 1845, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, comienza el mayor proceso de reducción de Ayuntamientos de nuestra historia, que conduce a una reducción de 1.916 Ayuntamientos entre el censo de 1842 y el de 1857. La segunda reducción más significativa del número de municipios se produjo durante el franquismo, con la aprobación de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local (en un contexto de desarrollo social, industrial y económico que produjo fuertes migraciones del campo a la ciudad), que llevo a que en veinte años (entre 1960 y 1981) se suprimiesen 1.180 municipios<sup>355</sup>.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 y el establecimiento del Estado de las Autonomías lo que venía siendo una tendencia, más o menos sostenida favorable a la reducción de municipios, se invierte para dar paso a una nueva etapa en la que la creación de

---

<sup>353</sup> Para Martín-Retortillo esta nueva configuración territorial local da «*refrendo oficial al patrón centralista en cuanto a la organización estatal y al molde único en que habían de vaciarse los Municipios españoles que perdieron de esta forma sus libertades, sus matices económicos y orgánicos autóctonos*». Martín-Retortillo, C., *El municipio rural: notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda.*, Ed. Bosch, Barcelona, 1950, pág. 9.

<sup>354</sup> Durán García, F.J., *Una cuestión histórica de actualidad: la reforma de la planta local en España*, El Consultor de los Ayuntamientos, n.º. 2, quincena del 30 de enero al 14 de febrero de 2017, pág. 179.

<sup>355</sup> Orduña Rebollo, E., *Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español*, REAL, n.º 291, 2003, págs. 779-826.



nuevos municipios frente a su supresión es la tónica general. De forma que desde que se transfirieron a las Comunidades Autónomas las competencias sobre alteraciones de términos municipales ha existido una propensión contraria a la fusión y favorable a la creación de nuevos municipios<sup>356</sup>. Esa nueva predisposición a las segregaciones a he llevado a pasar de los 8.022 municipios de 1980 a los 8.125 existentes en 2016<sup>357</sup>.

Bastan unos simples datos estadísticos para ser conscientes del grado de atomización de nuestra planta local. De esos 8.125, 4.955 (el 61%) tienen menos de 1.000 habitantes, 3.938 (el 48%) son de menos de 500 habitantes y 1.286 (el 16%) tienen menos de 100 habitantes.

Como ha señalado un reciente estudio el 60% de los municipios españoles tenía, a 31 de enero de 2016, menos de 1.001 habitantes, ocupando el 40% de la superficie a pesar de que apenas concentran al 3,1% de la población. Desequilibrio que también viene a confirmar los datos de Eurostat que sitúan a diecinueve provincias españolas entre las menos densas de la Unión Europea<sup>358</sup>.

Pero hay un dato de población en el que resulta especialmente obligado detenerse, y no es otro que el de los 5.000 habitantes, al ser la cifra considerada habitualmente como el mínimo indispensable para que un municipio pueda resultar viable y ejercer las competencias y prestar los servicios que tiene encomendados. El resultado puede calificarse de demoledor: existen 6.825 municipios (el 84%) por debajo de ese umbral de población<sup>359</sup>. Y estamos hablando de un mínimo, y no de la población ideal. Es decir, que el 84% de los municipios españoles no alcanzan el mínimo poblacional que tradicionalmente se viene considerado necesario para poder atender de un modo adecuado las necesidades de los vecinos que habitan

---

<sup>356</sup> Así lo sostienen, entre otros, Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios* y Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en Díez Sánchez, J.J. (Coord.), *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013 o Benítez de Lugo, J.M., *El municipio y sus elementos esenciales ...* op.cit., págs. 87-92.

<sup>357</sup> Pese a este sentir mayoritario, algún autor considera que realmente no ha sido así y el elemento discrecional, que en último término decanta los procedimientos de alteración de términos municipales, ha actuado con notable prevención para evitar la aparición de nuevos municipios, de manera que, con independencia de lo que puedan reflejar las leyes, en realidad sólo se han aprobado segregaciones con cuentagotas. Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 173.

<sup>358</sup> Recaño, J., *La sostenibilidad demográfica de la España vacía*, Centro de Estudios Demográficos, Perspectivas demográficas, nº 7, Julio de 2017, pág. 1.

<sup>359</sup> Datos del INE a diciembre de 2016.

en su territorio, constituyendo tal porcentaje lo que se ha dado en llamar municipios *exiguos*<sup>360</sup>. También se han referido a ellos, entre otras muchas expresiones, como «*verdaderos fantasmas administrativos*», «*viejas carcasas vacías de contenido real*»<sup>361</sup>, municipios «*enanos*»<sup>362</sup>, «*entes locales raquíuticos, entecos, sin horizontes, sin posibilidades, destinados a una continua agonía*»<sup>363</sup> o «*municipios fantasmales*»<sup>364</sup>.

Tomando como referencia los 5.000 habitantes, podemos colegir aún más datos demostrativos de lo irracional que resulta la conformación de la actual planta local. Existen 1.300 Ayuntamientos de más de 5.001 habitantes en los que reside el 87,6% de la población, mientras que en los 6.825 municipios menores de 5.000 habita el 12,4% restante<sup>365</sup>. Calculando la media resulta el dato de que en la horquilla de los municipios con población superior a 5.000 habitantes, existe un Ayuntamiento por cada 31.356 ciudadanos. Sin embargo, en el tramo de los municipios menores de 5.000 habitantes, esta cifra se reduce ostensiblemente hasta la preocupante cifra de un Ayuntamiento por cada 849 habitantes<sup>366</sup>. Este panorama lleva a Rodríguez González a afirmar «*que el marco territorial está obsoleto y no responde a las características actuales de la sociedad española*», constatando que nos encontramos ante «*una situación preocupante a medio plazo para España*»<sup>367</sup>.

---

<sup>360</sup> En tal sentido es muy ilustrativo que, según el Consejo de Europa, a partir de 10.400 habitantes las finanzas podrían estar saneadas, a partir de 11.600 habitantes podría haber una correcta planificación urbana y a partir de 8.200 habitantes podrían estar garantizados los servicios sociales. De Diego Gómez, A., *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 5, Marzo, 2014.

<sup>361</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse*, REDA, nº. 157, Enero-Marzo 2013, pág. 13.

<sup>362</sup> Conde Montes, A., *La cooperación a los Servicios Municipales y el problema de los pequeños municipios*, REVL, nº. 122, 1962, pág. 164.

<sup>363</sup> Pereira García, J., *El problema de los pequeños municipios. Posibles soluciones*, REVL nº 54, 1950, pág. 879.

<sup>364</sup> Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., pág. 49.

<sup>365</sup> INE. Datos provisionales a 1 de enero de 2017.

<sup>366</sup> En palabras de Lozano Cutanda, nos encontramos ante una «*extremadamente desigual distribución de la población en nuestro país y su cada vez mayor concentración en los grandes núcleos urbanos, con extensas zonas casi despobladas y una gran cantidad de pequeños núcleos urbanos diseminados*». Lozano Cutanda, B., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 157.

<sup>367</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, págs. 12-13.

Datos que no dejan de reflejar el tradicional inframunicipalismo que caracteriza a la planta municipal española, entendido como la existencia de un excesivo número de pequeños municipios que no cuentan con la población ni con los recursos suficientes para el ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios que le son propios. También se ha acuñado la expresión *minifundismo municipal* para referirse a esta situación en la que se encuentra asentado el mapa local<sup>368</sup>. Por su parte, Parada Vázquez se ha referido de manera muy gráfica a la desmesurada proliferación de municipios minúsculos con la expresión «*polución municipal*»<sup>369</sup>.

Según Larumbe Biurrun otro factor decisivo que ha contribuido a extender el inframunicipalismo ha sido la concepción iusnaturalista del municipio que inspira al legislador, y que lleva inevitablemente al inmovilismo y la práctica imposibilidad de reducir el número de municipios y su extensión frente a los imperativos de mayores dimensiones territoriales y demográficas de aquéllos<sup>370</sup>.

En los últimos decenios ha continuado el fenómeno migratorio interior del campo a la ciudad, lo que ha conducido a que, en la actualidad, la mayor parte de la población resida en zonas urbanas. Esta circunstancia ha propiciado, a su vez, dos fenómenos contrapuestos: una generalización y agravación del inframunicipalismo y una superpoblación concentrada en unos pocos municipios de gran tamaño<sup>371</sup>. Nos encontramos pues con que, en la práctica totalidad, estos pequeños municipios están enclavados en el mundo rural y sometidos a un progresivo proceso de despoblación que dificulta, aún más si cabe, su propia subsistencia y por añadidura el desempeño de sus cometidos más básicos<sup>372</sup>. Estamos ante administraciones de muy pequeño tamaño carentes de los recursos económicos, humanos y de territorio necesarios para prestar los

---

<sup>368</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico*, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2012.

<sup>369</sup> Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., pág. 61.

<sup>370</sup> Larumbe Biurrun, P.M<sup>a</sup>., *El territorio de las Corporaciones Locales: configuraciones y límites*, en Muñoz Machado, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, T. I. Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 1.118.

<sup>371</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia*, Ed. Dykinson, Madrid, 2016, pág. 52.

<sup>372</sup> Sobre esta problemática de los pequeños municipios rurales resulta muy ilustrativo el artículo de Martín-Retortillo, S., *Problemas de los municipios rurales*. Conferencia pronunciada el 16 de septiembre de 1960 en el Curso sobre “Problemas políticos de la vida local española”, teniendo plena vigencia en la actualidad la mayoría de los problemas que en ella se tratan, hecho que confirma la inoperancia que ha presidido la actuación en esta materia desde entonces.

servicios públicos esenciales, que, para colmo de males, además van dirigidos a un número muy reducido de vecinos –usuarios– que lo hace su cobertura inviable, demasiado costosa y de baja calidad. Escenario que se agrava aún más en muchos de los supuestos con el factor de la dispersión que es propio de no pocos pueblos, constituidos por diferentes núcleos urbanos diseminados, que, sin perjuicio de la mejora experimentada en las comunicaciones en los últimos años, dificultan sobremanera la eficiencia en el funcionamiento de los servicios municipales. Llegando a ser tan reducida la población de muchos de ellos que es habitual llegar al punto de encontrarse con verdaderas dificultades para conformar las propias candidaturas electorales de los partidos políticos en esos municipios, o incluso no pudiendo hacerlo<sup>373</sup>, siendo común tener que recurrir a personas que no residen en el mismo para completarlas<sup>374</sup>. Derivándose de todo ello la preocupante conclusión de que «*el inframunicipalismo español es manifiesto y extremo*»<sup>375</sup>.

Conjugando todos esos rasgos definatorios apuntados Mozo Amo se decanta por la siguiente definición de pequeño municipio: «*aquel que tiene una población inferior a 1.000 habitantes, con una tendencia decreciente de la misma, fundamentalmente dedicada al sector*

---

<sup>373</sup> Según Palma Fernández esta circunstancia constituye un inequívoco indicio de imposibilidad de ejercer las competencias municipales que justificaría la supresión del municipio. Palma Fernández, J.L., *El territorio de las Administraciones Locales ...*, op.cit., pág. 268.

<sup>374</sup> Para un exhaustivo estudio de la planta municipal es un referente obligado la obra Burgueño, J. y Guerrero Lladós, M., *El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 64, 2014, págs. 11-36. En ella se habla de un primer mapa municipal que se inicia con la Constitución de Cádiz de 1812, un segundo con el Real Decreto para el arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino de 23 de julio de 1835, el tercero que surge con la aplicación de la Ley de Ayuntamientos de 1845, el cuarto que comprendería la segunda mitad del franquismo hasta los primeros años de la Transición y el quinto que comprendería desde la Constitución de las Comunidades Autónomas hasta nuestros días. Hace la siguiente radiografía del mapa municipal: «*el mapa municipal español presenta un elevado grado de fragmentación (minifundismo municipal), al tiempo que una sensible dicotomía norte-sur, que puede asimilarse aproximadamente a la división de la Península en dos mitades por el curso del río Tajo (el litoral valenciano no encaja en este patrón). Al sur del paralelo 40° predominan los municipios grandes e incluso los muy extensos, y al norte los pequeños. Esta dicotomía tiene un origen complejo pero fundamentalmente obedece a fases diferentes de la Reconquista. El norte tuvo un proceso de colonización más pausado y basado en un poblamiento denso, mediante localidades pequeñas y próximas entre sí. El sur tuvo una ocupación más rápida, en buena parte confiada a órdenes militares, dando lugar a unos asentamientos humanos más escasos y distantes*» (pág. 17). Si bien reconoce algunas excepciones a esta regla general como el tramo aragonés del valle del Ebro, algunos pueblos del Pirineo, ciertos municipios de Burgos, Soria o Guadalajara y algunos supuestos más en Asturias.

<sup>375</sup> Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local española*, en Sainz Moreno, F., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP. Madrid, 2004, pág. 334.

*agropecuario, alejado geográficamente de núcleos de población influyentes y con una organización administrativa y financiera que podíamos calificar de supervivencia»<sup>376</sup>.*

Aunque para Rebollo Puig en España realmente nunca se llegó a una proliferación de municipios como la que favoreció la Revolución Francesa y afirma que en tres momentos de nuestra historia, con la Ley de Ayuntamientos de 1845, en los años cuarenta del siglo XX con la anexión de pequeños pueblos a grandes ciudades como Madrid y Barcelona y con la Ley 48/1966, de 23 de julio, se procedió a eliminar municipios dando como resultado una sustancial reducción de su número. Por ello considera que no resulta justo afirmar que no se ha hecho nada en esta materia, y sostiene que ya se han realizado algunos esfuerzos de racionalización del mapa municipal y que el elevado número de municipios existente en nuestro país no es una excepción, más teniendo en cuenta su extensión territorial<sup>377</sup>. También coincide en esta apreciación Benítez de Lugo quien estima que el número de municipios en España ha ido decreciendo lenta pero constantemente, pasando de 9.355 municipios en 1920 a 9.260 en 1930, 9.254 en 1940, 9.200 en 1960, 8.916 en 1975 y 8.052 en 1985<sup>378</sup>.

El problema que genera esta atomización de la planta local se plantea en una doble vertiente, consistente en la existencia de municipios de muy reducida dimensión que suponen una estructura político-administrativa que necesariamente hay que mantener con el consiguiente coste de recursos, y que, a su vez, carecen de la capacidad técnica necesaria para prestar los servicios públicos a los que están obligados de una manera eficaz; circunstancia que se deja notar especialmente en la gestión de competencias de amplia escala, como puede ser el caso, entre otros, de servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, recogida selectiva de residuos o servicios sociales<sup>379</sup>. Esta realidad ha derivado en la proliferación de un elevado número de reducidos municipios que prácticamente son incapaces de subsistir por sí mismos, con las perniciosas secuelas que llevas aparejadas al impedir que sus vecinos puedan disfrutar

---

<sup>376</sup> Mozo Amo, J., *El pequeño municipio, realidad actual y perspectiva de futuro*, Revista de Estudios Locales (CUNAL), nº 87, 2005, pág. 78.

<sup>377</sup> Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Ed. Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 206-207.

<sup>378</sup> Benítez de Lugo, J.M., *El municipio y sus elementos esenciales ...*, op.cit., pág. 103.

<sup>379</sup> Velasco Caballero, F., *La planta local de España: criterios para la toma de decisiones*, en *Anuario de Derecho Municipal 2010*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2011, pág. 46.

de los mismos servicios públicos que otros municipios, dificultar una plena autonomía local y constreñir la atribución de competencias a los entes locales<sup>380</sup>. Boix Palop lo define como «*la evidente inadecuación de Administraciones minúsculas para hacer frente a muchos retos*»<sup>381</sup>. La existencia de este gran número de municipios minúsculos supone también un importante obstáculo para el propio desarrollo regional así como para la ordenación del territorio<sup>382</sup>.

El arquetipo de pueblo exiguo que predomina en la planta local sería el de un municipio mayoritariamente rural, sometido a un incesante y progresivo proceso de despoblación y básicamente ligado a la agricultura, sin perjuicio del auge en los últimos años del sector terciario, encarnado principalmente por el turismo rural, que ha supuesto para algunos de ellos una pequeña revitalización para su maltrecha economía local. Una fidedigna semblanza de la sombría tesitura en la que actualmente se encuentran nos la proporciona Martínez Pallarés cuando describe «*una realidad social, poblacional y económica de nuestras colectividades locales que en gran parte del territorio del Estado podemos calificar de irreversible. Las ya mermadas poblaciones que durante la década de los 80 residían en nuestros municipios, han envejecido y no han encontrado recambio generacional alguno, a pesar del gran esfuerzo inversor en infraestructuras y equipamientos municipales realizado en los últimos 30 años. Municipios reciclados en lugares de ocio y esparcimiento, censos escasos y envejecidos con fuerte porcentaje de población estacional, responsables políticos de fin de semana ... son síntomas de una realidad que en los primeros años ochenta despuntaba pero que tres décadas después se ha consolidado en importantes zonas de nuestro territorio*»<sup>383</sup>.

Nos encontramos entonces con municipios que, aunque formal y legalmente tienen atribuidas la responsabilidad de gestión y ejecución de competencias en los intereses que les

---

<sup>380</sup> Hecho que ha llevado a considerarlos hasta «*nocivos para el municipio mismo y para sus habitantes, así como para el sistema en su conjunto*», Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 155-156.

<sup>381</sup> Boix Palop, A., *Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local de 2013 y esbozo de los problemas todavía pendientes*, en De la Encarnación A.M. y Boix Palop, A. (Coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, pág. 57.

<sup>382</sup> Hildenbrand Scheid, A., *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1996, pág. 71.

<sup>383</sup> Martínez Pallarés, P., *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Junio, 2014, nº 7.

son propios, en la práctica están desposeídos de ellas, ya que su ejercicio ha sido transferido a otras instancias de naturaleza supramunicipal que las ejercen por ellos ante su probada imposibilidad para hacerlo por sí mismos<sup>384</sup>. El inframunicipalismo avoca a los pequeños municipios a una serie de consecuencias como son elevados gastos de personal, insuficiencia de recursos y, por tanto, baja inversión y escaso nivel de servicios<sup>385</sup>.

La administración local española se encuentra asentada en una estructura municipal decimonónica que tiene grandes dificultades para responder adecuadamente a las transformaciones jurídicas, competenciales y financieras que ha experimentado el mundo local en los últimos dos siglos<sup>386</sup>. Este panorama ha constatado la imperiosa necesidad de acometer una profunda reestructuración de la planta local, inadecuada para cumplir las funciones que legalmente se le atribuyen, que garantice la existencia de municipios capaces de ofrecer a sus convecinos un estándar mínimo de prestación de servicios de calidad en todo el territorio nacional. Si se continúa eludiendo la misma o postergándola *sine die* se corre el riesgo de ahondar aún más en la fragmentación que se viene produciendo en los últimos decenios entre los pequeños municipios y el resto, dando lugar a la consolidación de municipios de dos velocidades<sup>387</sup>, o lo que sería más inadmisibile si cabe, la existencia ciudadanos de primera y de segunda categoría según el lugar en el que hayan decidido fijar su residencia. Sería incomprensible que, tras los denodados esfuerzos de los últimos tiempos por articular mecanismos de solidaridad con los que paliar las desigualdades entre norte y sur buscando su armonización, ahora se abriese una brecha entre el mundo urbano y el rural. La dirección debe ser en todo caso la contraria, perseverando en una vertebración del territorio local enfocada a la plena cohesión territorial de nuestra planta municipal<sup>388</sup>.

---

<sup>384</sup> Esta sustitución del municipio por otras instancias en la prestación de servicios ha sido definida por López-Medel Bascones y Zafra Víctor como una «delegación hacia arriba». López-Medel Bascones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación*, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2012, pág. 254.

<sup>385</sup> Martín Mateo, R., *El horizonte de la descentralización ...*, op.cit., pág. 157.

<sup>386</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 13.

<sup>387</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España*, Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente, nº 6, 2006, pág. 130.

<sup>388</sup> En definitiva, se trataría de buscar: «el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas o culturales. El objetivo de la cohesión territorial es, por tanto, garantizar a los ciudadanos, de acuerdo con los principios de coherencia y solidaridad,

Pero la inexcusable transformación del insostenible mapa territorial local se ha topado con una numantina reticencia municipal basada en intereses localistas e identitarios de los municipios exigüos y con la contumaz falta de voluntad política<sup>389</sup> para acometer las drásticas reformas que son precisas. Aunque es menester matizar la habitual afirmación del inexistente impulso reformador por parte del gobierno central. Es innegable la querencia de los gobernantes de diferentes épocas a obviar una decidida reforma de la planta local, pero no por ello podemos olvidar algunas honrosas excepciones a las que anteriormente nos hemos referido. Una retrospectiva histórica demuestra una vez más que *querer es poder*, y que sí se han dado algunos decididos impulsos renovadores a nivel estatal que han logrado obtener resultados muy satisfactorios, buena muestra de ello son las Leyes de 1845 y 1966 que, en poco más de un siglo, consiguieron entre ambas la supresión de 3.100 municipios, que se traduce prácticamente en un más que notable 25% de los existentes con anterioridad a las mismas. Sí se puede hacer este reproche, sin embargo, a los diferentes gobiernos centrales que se han sucedido desde la restauración democrática en 1978, a los que a la falta de cualquier iniciativa de calado en relación con la problemática de la cuestión territorial local hay que recriminar igualmente la inversión de la tendencia reduccionista habiendo legado un mayor número de municipios que el existente hasta ese momento. Sin menoscabo de que también procede valorar en su justa medida el decisivo componente autonómico, al ser las diferentes autonomías en las que se organizó el nuevo Estado las que asumieron las competencias en materia de alteración de términos municipales y configuración de sus diferentes plantas locales, sin que ninguna de ellas haya desarrollado hasta la fecha ninguna iniciativa digna de mención en este ámbito<sup>390</sup>. Pero ello no enerva, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, el hecho de que el Estado, pese a contar con resortes más que sobrados para impulsar la inaplazable reforma del mapa municipal, ha evitado constantemente este

---

*la igualdad de oportunidades, el disfrute de una buena calidad de vida y un acceso a los servicios de interés general, independientemente del territorio en el que se encuentren». Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 164.*

<sup>389</sup> Sanz Larruga, F.J., *El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local*, Iustel, 2012.

<sup>390</sup> Han existido algunos amagos de reforma, como es el caso del Informe Roca en Cataluña, que finalmente quedó en el plano teórico de los meros estudios sin llegar a alcanzar ninguna repercusión en la práctica por mor de la enconada resistencia de los pequeños municipios a cualquier tipo de cambio.



incómodo asunto y nunca lo ha tenido realmente como una prioridad en su agenda<sup>391</sup>. Esta concurrencia de culpas entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha llevado a que los males endémicos que aquejan a la planta local continúen agravándose cada día que pasa sin que las soluciones legislativas de urgencia y cortoplacistas adoptadas por los rigores de la crisis económica se hayan mostrado eficaces hasta el momento para contener la hemorragia del inframunicipalismo. Bien podríamos afirmar, acudiendo al refranero popular, que *unos por otros, la casa sin barrer*.

Buena muestra de la parálisis total en materia de reordenación de la planta local española en los últimos años la da el hecho de que desde la reinstauración democrática en 1978 únicamente se han realizado dos procesos de fusión. Son los casos de los municipios burgaleses de Junta del Río de Losa y Junta de San Martín para crear el municipio de Valle de Losa en 1981 y, más recientemente, la de los municipios gallegos de Oza dos Ríos y Cesuras para constituir el municipio de Oza-Cesuras en 2013.

## 1.2. El debate sobre su reforma

Partiendo de la práctica unanimidad doctrinal en torno a la incapacidad de los municipios de reducido tamaño para desarrollar con eficacia y eficiencia las competencias que tienen atribuidas, se ha generado un apasionado debate doctrinal y social sobre la solución más propicia para abordar dicha problemática. Toda la doctrina, con independencia de su posicionamiento acerca del problema, coincide en la existencia de una acusada fragmentación de la planta local y en las negativas consecuencias que supone para los pequeños municipios<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Pese a coincidir en el diagnóstico de las importantes disfunciones existentes, algunos autores consideran que la situación del mapa local español no es tan alarmante ni constituye una preocupante excepción en comparación con nuestro entorno. Rebollo Puig pone como ejemplo los casos de la propia Alemania, que incluso después de las enérgicas reformas realizadas cuenta con más de 11.000 municipios teniendo menos territorio que España, Austria que tiene 2.100 municipios de los que la inmensa mayoría suman menos de 5.000 habitantes, Italia que con sus 8.000 municipios está prácticamente a la par que España o nuestra vecina Francia que cuenta con más de 36.000 municipios. Incluso llega a preguntarse si, después de las importantes reducciones de municipios acometidas con las leyes de 1845 y 1966, aún hay que hacer mucho más en esta materia. Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 178.

<sup>392</sup> Como señalaba Albi todos los autores que se han ocupado del tema están de acuerdo en «*la situación angustiosa de los pequeños Municipios, y sobre la necesidad de una radical reforma de los mismos*». Albi, F., *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pág. 289.

Sin perjuicio de la diversidad de opiniones que hacen que esta problemática no sea una cuestión pacífica, sí existe una coincidencia generalizada en la necesidad de acometer una reestructuración del sistema local español<sup>393</sup> puesto que, en palabras de Fanlo Loras, «*tiene escaso sentido mantener la actual situación de centenares de municipios, mera apariencia jurídica sin sustancia social alguna*»<sup>394</sup>. Lamentablemente no podemos hablar de que este debate haya generado el mismo apasionamiento en la órbita política<sup>395</sup> porque, como antes referíamos, no ha sido cuestión prioritaria en los programas electorales de las diferentes formaciones políticas, que habitualmente han puesto tierra de por medio con este espinoso tema, excepción hecha de algunas alusiones realizadas en sus programas electorales a raíz de la crisis económica, limitándose por lo general sus aportaciones a soluciones de trazo grueso y poco sopesadas como la eliminación de las Diputaciones Provinciales como solución de todos los males<sup>396</sup>.

Básicamente existen dos posiciones antagónicas sobre cómo resolver la problemática del inframunicipalismo. La primera de ellas se opone a la supresión forzosa de municipios y apuesta por mantener la planta municipal existente racionalizándola con medidas como la diferenciación del régimen competencial según el municipio, el apoyo en estructuras supramunicipales de segundo nivel como provincias o comarcas o el establecimiento de figuras basadas en el asociacionismo intermunicipal, como consorcios o mancomunidades, que cooperen con los municipios o incluso los sustituyan en la prestación de determinados servicios<sup>397</sup>. La segunda aboga por una profunda reforma de la misma que implique una

---

<sup>393</sup> Font i Llovet, T., *La reforma de planta local*, REDA, nº. 158, Abril-Junio 2013, pág. 12.

<sup>394</sup> Fanlo Loras, A., *Estructura territorial ...*, op.cit., pág. 244.

<sup>395</sup> Lleno de motivos para llegar a esa preocupante conclusión Bayona Rocamora sostiene que ha llegado a constituir un tema tabú. Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico*, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2012.

<sup>396</sup> Para conocer en más profundidad estas propuestas véase Bernardí i Bil, X. y Galán Galán, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

<sup>397</sup> Entre sus partidarios pueden citarse, sin ánimo de ser exhaustivos, a Font i Llovet, T., *Aproximación a la estructura de la administración local en España*, en Font i Llovet, T. (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pág. 31, Martín-Retortillo, C., *El municipio rural: notas sobre su personalidad ...*, op.cit., pág. 23, Bermejo Latre, J.L., *Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local*, Iustel, 2013 o Morell Ocaña, quien propugna que, frente a las resistencias localistas que salen al paso de las políticas de extinción de municipios, se busquen líneas de menor resistencia como la técnica asociativa. Si bien reconoce que no pueden esperarse a estas alturas soluciones milagrosas que conviertan al municipio en una administración eficiente y a la altura técnica que los tiempos exigen, aunque de esa

importante disminución del número de pequeños municipios mediante la realización de fusiones con las que agruparlos, para crear nuevas entidades de mayor tamaño que cuenten con población, territorio y recursos necesarios para la prestación de los servicios y el ejercicio de competencias a que les obliga la ley<sup>398</sup>.

A las tesis que por diferentes motivos defienden la pervivencia del municipio se oponen aquellas de carácter racionalista que ven al municipio desde una óptica netamente funcional, como un prestador de servicios, y abogan por determinar un nivel poblacional mínimo que resulte óptimo para satisfacer las exigencias de prestación de servicios públicos que demanda la sociedad del siglo XXI. Los términos en que se ha planteado la controversia supone optar entre conservar los Ayuntamientos existentes, apostando por las formas de cooperación intermunicipal como formas de superar su incapacidad crónica de prestar servicios, de manera que las fusiones siempre sean voluntarias, o adoptar un decisivo programa de fusiones imperativas de municipios exigüos con el objetivo de reducir ostensiblemente su elevado número<sup>399</sup>.

Otros planteamientos se posicionan en unos términos más equidistantes y apuestan por movimientos municipales de tipo federativo y asociacionista, limitando las fusiones a casos limitados y excepcionales en que la población prácticamente ha desaparecido o el número de

---

incapacidad no deba concluirse necesariamente la necesidad de suprimirlos. Morell Ocaña, L., *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid, 1972, pág. 82.

<sup>398</sup> Defienden esta tesis, entre otros, Fernández Rodríguez, T.R., *Entre el derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente)*, Ed. Abella, Madrid, 1987, Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Revista de Administración Pública, nº. 172, enero-abril 2007, Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local española*, en Sainz Moreno, F., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pág. 335, Albi, F., *La crisis del municipalismo ...*, op.cit., pág. 301, Heinelt, H., *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, nº. 29, junio de 2012, págs. 46-48, Sosa Wagner, F., *Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas*, en Rodríguez González, R. (Dir.), *Reformar la administración territorial*, Ed. Netbiblo, Oleiros (La Coruña), 2009, Escuin Palop para quien «*El Estado debe definir y practicar una verdadera política de fusiones municipales*», Escuin Palop, C., *Los restos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula ...*, op.cit., pág. 51 o Entrena Cuesta, según el cual «*por mucha que sea la resistencia que los municipios ofrezcan (...) El legislador español debe, en primer lugar, abordar decididamente el problema de la supresión de esos cientos de municipios liliputienses sin medios y sin competencia técnica, lo que en definitiva redundaría en beneficio de sus propios vecinos*», Entrena Cuesta, R., *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, IEAL, Madrid, 1960, pág. 107.

<sup>399</sup> Román Rodríguez se refiere a la opción que aboga por las fusiones o incorporaciones como *teoría orgánica*, y a la que apuesta por mantener el actual mapa municipal y emplear fórmulas de cooperación intermunicipal como *teoría funcional*. Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., págs. 57-58.

habitantes es absolutamente insuficiente para mantener los servicios colectivos, supuestos en que la desmunicipalización, más que una medida, resulta la constatación de un hecho consumado<sup>400</sup>.

En todo caso, cualquier aproximación a la configuración territorial local siempre se ha planteado partiendo de la doble dimensión del municipio como cauce de participación política y como gestor de servicios y competencias<sup>401</sup>. Habremos de considerar, pues, tanto la capacidad productiva de los municipios para responder a las necesidades colectivas de los vecinos como la necesaria proximidad a los ciudadanos que permita el control democrático, ya que la falta de equilibrio entre esas variables es la que caracteriza a las organizaciones públicas inadecuadas. Siendo frecuente en esta discusión encontrarse con creencias que en muchas de las ocasiones se desarrollan con argumentos arbitrarios<sup>402</sup>.

También ha considerado alguna doctrina que estos males no son predicables únicamente de los pequeños sino que también se dan en municipios de mayor tamaño que en muchas ocasiones llegan a suponer un mayor gasto público, déficit e ineficacia que aquellos que se pretenden suprimir. Citando también aquellos supuestos en que habrá pequeños municipios que puedan subsistir por sí solos mientras que procederá la fusión de núcleos de gran tamaño que prácticamente ya han llegado a confundirse sin que resulte razonable que aún no formen un solo municipio. Del mismo modo sostienen que bastantes de los defectos que se le atribuyen a los pequeños municipios (escasez de financiación, prestación inadecuada de servicios, deficiencias en la gestión etc.) no son propios únicamente de ellos sino que se trata de problemas comunes a la mayoría de los municipios. Y concluyen que muchos de los problemas de burocracia, costes y gestión aumentan en progresión geométrica cuando la población lo hace en progresión aritmética<sup>403</sup>. Pese a que no están faltas de razón algunas de

---

<sup>400</sup> Martín Mateo, R., *El horizonte de la descentralización ...*, op.cit., pág. 177 y Conde Montes, A., *La cooperación a los Servicios Municipales ...*, op.cit., pág. 184.

<sup>401</sup> Sobre esta cuestión Velasco Caballero realiza una interesante aportación introduciendo, como criterios orientadores para la toma de decisiones sobre una eventual reforma de la planta local, tres parámetros que servirían para medir la legitimidad constitucional de cada tipo de administración local: centralidad municipal, principio democrático y eficacia-eficiencia en el servicio al interés general. Velasco Caballero, F., *La planta local de España: criterios ...*, op.cit., págs. 34-52.

<sup>402</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*, REALA, números 313-314, mayo-diciembre 2010, pág. 73.

<sup>403</sup> Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad ...* op.cit., págs. 208-214.

esas afirmaciones, no puede obviarse que, sin perjuicio de que existan municipios de medio o gran tamaño con las dificultades propias de los pequeños, en la gran mayoría de ellos esos problemas se dan en bastante menor medida y no son de una gravedad tan extrema como la que se experimenta en los exiguos. A medida que es mayor su tamaño es normal presuponer que estaremos ante municipios que por población, territorio y recursos cuentan con una potencialidad más que suficiente para poder funcionar con sobrada eficiencia y revertir una situación coyuntural de déficit, que en buena medida será la consecuencia de una pésima gestión de sus gobernantes; a diferencia de los municipios minúsculos en que su insostenible situación es fruto de una situación irreversible e inevitable dada por su escaso tamaño para sostener una organización político administrativa eficiente, que no tiene visos de superación por sí misma, mientras no se acometan profundas reestructuraciones. Afirmar en defensa de la actual planta local que también existen municipios más grandes que están arruinados y prestan servicios de pésima calidad, parece en cierta medida un recurso al *y tú más* tan propio de la clase política cuando desea evitar dar explicaciones sobre alguna cuestión delicada, o al clásico *mal de muchos consuelo de tontos*.

En esta controversia también juega un rol fundamental la cuestión de las atribuciones competenciales de los municipios<sup>404</sup>. Los municipios no cuentan con la financiación adecuada para la prestación del catálogo de competencias que les permite la LRBRL, a lo que se suman las numerosas competencias que han asumido en diferentes ámbitos y que tampoco han ido acompañadas de la necesaria financiación para poder ejecutarlas. Aquí sí es cierto que nos encontramos ante un desajuste que afecta también en buena medida a los municipios de mayor tamaño, pero cuyos efectos se dejan sentir aún con mayor crudeza en la ya delicada realidad de los pequeños municipios que constituyen el eslabón más débil de la cadena. Dentro de la precaria situación económica del mundo local, los Ayuntamientos de mayor tamaño cuentan a menudo con otros ingresos con los que compensar el desequilibrio de esas competencias *extra*, por el contrario, las maltrechas arcas del resto no pueden nivelar ese desequilibrio, lo que los lleva a no prestarlas o bien a hacerlo a un coste inasumible. Lo que lleva en muchos de los casos a tener que imponer tipos impositivos excesivamente altos para sufragar esos costosos servicios, habiendo manifestado el Consejo de Estado<sup>405</sup> sobre esta

---

<sup>404</sup> El propio Tribunal de Cuentas, en su informe de fiscalización del sector público local de 2009, recomendaba que se replanteara el mapa local y se estableciera un nuevo sistema de asignación de competencias municipales que clarificase el actual.

<sup>405</sup> Dictámenes n° 349/1991, de 14 de marzo y 1020/1995, de 20 de julio.

circunstancia que la creación de nuevos municipios o el mantenimiento de los existentes se verá condicionada por el hecho de que necesiten para su subsistencia una presión tributaria tan alta que discrimine a su población respecto a la de otros municipios semejantes<sup>406</sup>.

A ello hay que sumar el desfasado listado de competencias municipales que perdura en nuestros días, siendo buena muestra de ello que la nueva redacción que la LRSAL ha dado al artículo 25 LRBRL, a excepción de la previsión referente a la promoción y uso eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación, coincide sustancialmente con la redacción original de hace ya más de treinta años; la sociedad de 1985 poco tiene que ver con la de 2017, sin embargo, el régimen de las competencias locales continúa petrificado en el siglo pasado como si nada hubiese cambiado en todo este tiempo. Ante este inmovilismo se ha reclamado una mayor descentralización de competencias hacia los municipios (la denominada *segunda descentralización*), que les permita una mayor participación y protagonismo en la configuración del Estado de las Autonomías<sup>407</sup>. Pero las autonomías no han estado por la labor de facilitar ese transvase de competencias hacia el ámbito municipal porque, como bien explica Arenilla Sáez, pretenden actuar con exclusividad sobre su propio ámbito territorial para tratar de legitimarse y diferenciarse con más fuerza frente a los ciudadanos<sup>408</sup>.

En directa relación con esta problemática se encuentra otra que subyace a la misma, como es la de la financiación local. Como ya veíamos en el Capítulo III, el artículo 142 CE consagra el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales, según el cual los municipios deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que

---

<sup>406</sup> Escuín Palop, C., *Los restos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula ...*, op.cit., pág. 31.

<sup>407</sup> Junquera González ha destacado tres momentos esenciales para el impulso de este proceso: 1. La Asamblea General Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias en noviembre de 1993, 2. Las “Bases para el Pacto Local” de 24 de septiembre de 1996 y 3. Las “Medidas para el desarrollo del Gobierno Local” de 17 de julio de 1998. Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local ...*, op.cit., pág. 310.

<sup>408</sup> Según Arenilla Sáez: «En la cultura político-administrativa española, cada uno de los entes que prestan servicios en un ámbito territorial concreto actúa con pretensión de exclusividad sobre el mismo. El origen de este proceder hay que encontrarlo en la necesidad que tiene toda organización de legitimarse, diferenciarse e institucionalizarse ante los ciudadanos, con más fuerza en el caso de los entes que responden directamente ante ellos, o de defender su propia supervivencia frente a los otros, por lo que reaccionan de una forma excluyente. Estas consideraciones sobrepasan la barrera de los colores políticos, de tal forma que la coincidencia de partidos en las instituciones que interactúan no garantiza una mayor coordinación ni colaboración. A esto se denomina “competencia territorio”». Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 176.

la ley atribuye a las diferentes corporaciones locales, para lo que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y participación en los del Estado y Comunidades Autónomas. Esta previsión constituye un mandato directo que vincula al legislador, que está obligado a elaborar normas que permitan hacer efectiva esa disposición. A tal efecto, el artículo 105 LRBRL contempla la dotación a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales, y el artículo 2 TRLRHL enumera los distintos recursos de los que dispondrá la hacienda de las entidades locales. Principio de suficiencia financiera que igualmente contempla el artículo 9 CEAL, en base al cual las entidades locales tienen derecho a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias, debiendo ser éstos proporcionales a las atribuciones que se les asignen por las respectivas leyes.

Pero, lejos de las proclamaciones efectuadas en los textos legales, la virtualidad de estos preceptos resulta más que cuestionable a tenor de los graves problemas de financiación que aquejan a los municipios españoles. Especialmente a los de menor tamaño en un sistema como el establecido los artículos 122 a 125 TRLRHL, en el que la financiación local está condicionada en gran medida por el número de habitantes con el que cuentan los municipios. La consecuencia es letal para los pequeños municipios: a menor población menos capacidad para recaudar tributos propios e importante reducción de la cuantía de las transferencias recibidas del Estado y las Comunidades Autónomas.

El problema principal de la hacienda local es el ya citado del desajuste existente entre las necesidades de financiación de los entes locales, por el creciente número de competencias que han venido asumiendo con el beneplácito tácito de otras administraciones, y las transferencias recibidas del Estado y las Comunidades Autónomas que no resultan suficientes para cubrir las. Junto a ese déficit, un sistema de financiación local que avoca a los municipios a un excesivo grado de dependencia de esas transferencias estatales y autonómicas termina de cerrar ese círculo vicioso tan perjudicial para las arcas municipales.

La consecuencia de la combinación de todos estos factores es la insuficiente autonomía financiera de los municipios españoles, que impide dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera constitucionalmente garantizado. Para que la autonomía financiera sea efectiva es necesario que una parte importante de los recursos municipales proceda de figuras tributarias propias, sobre las que los gobiernos locales tengan capacidad normativa, de gestión y de

administración. Desgraciadamente para las finanzas municipales, los datos confirman la escasa autonomía financiera local, puesto que los recursos sobre los que los municipios tienen cierta capacidad para tomar decisiones no alcanzan el 50%<sup>409</sup>. Y la comparación con nuestro entorno más cercano también corrobora esta apreciación puesto que, con la única excepción de Grecia y Portugal, los Ayuntamientos españoles son los que administran menos recursos en toda Europa<sup>410</sup>.

Ante este difícil escenario Durán García ve en las fusiones coactivas de municipios un posible instrumento con el que mejorar la deficitaria financiación local, y recuerda que éstas se han venido aplicando con éxito en países con diferente modelo de financiación local y, en todos ellos, ha dado como resultado municipios mejor posicionados en el conjunto de la Hacienda Pública<sup>411</sup>.

Otra de las derivadas de la cuestión competencial, junto a la financiación, es la del ejercicio por los entes locales de ciertas competencias –las impropias– que también se prestan en otros niveles territoriales como el estatal o el autonómico. Se trata, utilizando la terminología de la propia LRSAL que tanto empeño ha puesto en combatir las, de las renombradas *duplicidades* y *solapamientos* en el ejercicio de competencias por parte de los entes locales<sup>412</sup>. La competencia impropia es aquella ejercida sin un título competencial concreto ni con los recursos económicos necesarios para hacerlo<sup>413</sup>. Una idea del peso que las

---

<sup>409</sup> Vilalta, M., *La Hacienda municipal española: una reforma necesaria*, en Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011, Instituto de Economía de Barcelona, Barcelona, 2012, pág. 72.

<sup>410</sup> Elorriaga Pisarik, G., *La financiación del Estado autonómico: propuestas de futuro*, en Gómez-Pomar, J., Garcés Sanagustín, M. y Elorriaga Pisarik, G., *Por un Estado autonómico racional y viable*, FAES, 2010, pág. 135.

<sup>411</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 191.

<sup>412</sup> Resulta bastante contradictorio que se haya puesto el foco sobre las presuntas duplicidades, competencias impropias y solapamientos en el nivel local cuando es sobradamente conocido, y así lo percibe gran parte de la ciudadanía, que los principales solapamientos y duplicidades de competencias se dan entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus principales exponentes son organismos duplicados en el nivel estatal y autonómico y muy cuestionados por la mayoría de los ciudadanos, como Defensores del Pueblo autonómicos, Consejos Consultivos autonómicos, Agencias Meteorológicas autonómicas, o el hilarante caso de las Agencias de Acción Exterior o “Embajadas” autonómicas que han llegado a crear algunas Comunidades Autónomas.

<sup>413</sup> Sobre las competencias impropias y duplicidades resulta una referencia obligada los siguientes estudios: Galán Galán, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, Velasco Caballero, F., *Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales*, Anuario de Derecho Municipal, 2011 y Jiménez Asensio, R., *Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo*, La Administración a día, INAP, 2014.



competencias impropias han llegado a alcanzar en nuestros Ayuntamientos la da el dato de que en 2008 el gasto no obligatorio realizado por los municipios españoles ascendió a 8.639,9 millones de euros, lo que supone que prácticamente una quinta parte del gasto realizado por los municipios corresponde a gasto no competencial. Gasto impropio que es principalmente de carácter corriente, hasta el extremo de que más del 70% del gasto municipal no obligatorio es gasto corriente, siendo los municipios de menor población los que mayor gasto impropio relativo efectúan<sup>414</sup>.

En este sentido la LRSAL trata de concretar las competencias que han ejercer los entes locales, separándolas de las que ya ejercen el Estado y las Comunidades Autónomas, y obligando a justificar que el ejercicio de ciertas competencias o servicios no genera duplicidades<sup>415</sup>. Las reformas introducidas por la LRSAL en el sistema competencial local han hecho que algunas Comunidades Autónomas hayan dictado sus propias normas para armonizar sus leyes de régimen local con las nuevas previsiones sobre competencias propias, delegadas, distintas de las propias y atribuidas por delegación establecidas en la legislación básica<sup>416</sup>.

También las Comunidades Autónomas han articulado mecanismos, principalmente la firma de convenios o el otorgamiento de subvenciones finalistas, para delegar en los municipios el desarrollo de una serie de competencias. Fórmulas que no han resultado satisfactorias porque en la mayoría de los casos esa transferencia de financiación no alcanza a cubrir el coste total de

---

<sup>414</sup> Angoitia, m. y Tobes, p., *La eficiencia de la descentralización local en España: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio*, en *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Libro Marrón, Círculo de Empresarios, Madrid, 2011, págs. 58-83.

<sup>415</sup> Sobre las competencias impropias también se han hecho estudios por administraciones, por ejemplo el “Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas” del Gobierno Vasco, o el informe “Las competencias municipales. Análisis de las competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid” del Ayuntamiento de Madrid. En este último se define la competencia impropia de la siguiente manera: *«las competencias impropias son aquellas que no reúnen las notas definitorias de una competencia propia, básicamente que no son atribuidas expresamente por la ley al municipio, bien porque están atribuidas a otro nivel territorial (adiciones, inmigración), bien porque se proyectan sobre una realidad que no tiene una regulación determinada en nuestro ordenamiento jurídico (actividades culturales). Dentro de las competencias impropias se incluirían, por tanto, las competencias atribuidas por delegación, las actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas, las competencias ejercidas por el municipio en sustitución de otra Administración y las ‘competencias nuevas’, aquellas que se proyectan sobre fenómenos o realidades de reciente aparición, y en los que no hay una regulación expresa ni la atribución de la competencia a un específico nivel de Gobierno»*. Ambos citados en Font y Llovet, T. y Galán Galán, A., *Gobierno local y reorganización territorial: ...*, op.cit., págs. 21-26.

<sup>416</sup> Como ha sucedido en Andalucía con el Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

la competencia que se ejerce, teniendo que soportar la hacienda local el gasto restante, y que ha situado a los municipios en esa inaceptable situación de dependencia respecto a otros gobiernos territoriales como el estatal y el autonómico. Esta absoluta dependencia de la financiación externa que requieren determinados servicios municipales para poder ser prestados ha llevado a bautizarlos como *servicios inducidos*, y a criticar que esta dependencia financiera supone una reducción de la propia autonomía política y de gestión que avoca a los municipios a no poder desarrollar realmente el principio de autonomía<sup>417</sup>.

Resulta necesario clarificar, adaptar y mejorar el sistema de distribución de competencias locales, de manera que los municipios desarrollen las competencias que les atribuye la legislación y aquellas otras que puedan asumir sin incurrir en duplicidades con otras administraciones y asegurando que cuentan con el equilibrio financiero necesario para poder hacerlo. A ello trata de contribuir la LRSAL delimitando con más precisión el régimen de atribución de las competencias propias y atribuidas por delegación condicionándolas, en todo caso, a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>418</sup>. De la misma manera que llegados a este punto ya es inaplazable que se persevere en el camino que tímidamente inició el Pacto Local y se produzca definitivamente la segunda descentralización; que las Comunidades Autónomas dejen de retener competencias, delegándolas en los municipios con vías de financiación afectada más que cuestionables, y pasen a cederlas junto con la financiación necesaria para cubrir el coste íntegro que genera su ejercicio<sup>419</sup>. En este campo las autonomías están incurriendo en el mismo centralismo respecto al nivel local que el que reiteradamente tanto criticaron del Estado respecto al autonómico. Finalmente esta reforma debería ir acompañada indefectiblemente de una paralela modificación de la normativa de Haciendas Locales en orden a garantizar que los municipios cuenten con la

---

<sup>417</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., Págs. 54-57.

<sup>418</sup> Aunque deja un cierto atisbo de mantenimiento de las competencias impropias al referirse el artículo 7.4 LRBRL al posible ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, a las que, no obstante, somete al cumplimiento de estrictos requisitos en orden a evitar incurrir en duplicidades.

<sup>419</sup> Algunas Comunidades Autónomas en sus nuevos Estatutos de Autonomía y Leyes de régimen local ya han establecido un ámbito competencial propio para los municipios. Es el caso de Andalucía, cuyo Estatuto de Autonomía, en su artículo 92, ha regulado las competencias propias de los municipios; desarrollándolas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), cuyo artículo 9 contempla un vasto catálogo de competencias locales.

financiación adecuada para el ejercicio de las atribuciones que legalmente tienen encomendadas<sup>420</sup>.

También se ha criticado que, pese a la diversa realidad municipal que engloba diferentes tipologías de municipios (municipios rurales, urbanos, metropolitanos, industriales, residenciales-dormitorio, turísticos, de montaña ...), se continúe manteniendo un elevadísimo grado de uniformismo legal en la configuración y regulación de las entidades locales<sup>421</sup>; trasladando la necesidad de reflejar esa diversidad en la regulación legal de aspectos esenciales de la vida local como el competencial o la financiación<sup>422</sup>. Por ello, junto con tal reforma y como medida tendente a paliar las dificultades de los pequeños municipios en este ámbito, se ha planteado igualmente la necesidad de reformular la atribución competencial local en el sentido de establecer regímenes diferenciados para adaptarlos a las capacidades y tamaño de los entes locales más reducidos. En el convencimiento de que el régimen de uniformidad establecido en el siglo XIX, útil entonces, ya cumplió sobradamente su cometido, procediendo en la actualidad apostar por la diversificación ofreciendo alternativas a las diferentes casuísticas y necesidades que presentan los pequeños municipios; pudiendo articularse en variadas materias como competencias, regímenes organizativos, órganos y representantes locales etc<sup>423</sup>.

---

<sup>420</sup> Recientemente el Gobierno y la FEMP han acordado el nombramiento de un Comité de diez expertos (cinco de la Administración Central y otros cinco de Ayuntamientos y Diputaciones) encargados de estudiar la cuestión de la financiación local.

<sup>421</sup> Nieto Garrido analiza la justificación y consecuencias del devenir histórico del uniformismo local en los siguientes términos: «*Que el régimen español sea uniforme, no es resultado de un azar o de un capricho personal sino consecuencia inevitable de lo que se ha visto en el proceso histórico. Mientras los municipios y las provincias sean instrumentos o canales a través de los cuales el Poder central transmite al cuerpo de la Nación sus inspiraciones políticas, es obvio que tales instrumentos han de organizarse conforme a un sistema unitario que facilite la transmisión eficaz de las órdenes de arriba abajo y, sobre todo, que impida la formación de núcleos de resistencia apoyados en particularidades locales*». Nieto García, A., *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, en Martín Retortillo, S. (Coord.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, La centralización española vigente, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 25.

<sup>422</sup> Font i Llovet, T., *Aproximación a la estructura de la administración local ...*, op.cit., págs. 27-38. Morell Ocaña también se opone al uniformismo al considerar que el principio de igualdad supone que frente a realidades sociales desiguales (como sucede con los municipios) el tratamiento por parte del Derecho también tiene que ser desigual. Morell Ocaña, L., *Estructuras locales y ordenación del espacio ...*, op.cit., págs. 51-55. También en el mismo sentido Guaita, A., *División territorial y descentralización*, IEAL, Madrid, 1975, págs. 293-295 o Martín-Retortillo, que considera una anomalía brutal y altamente nociva en la práctica que una misma Ley rija la vida de un municipio de trescientos habitantes y la de una ciudad de un millón. Contra la uniformidad del Estatuto municipal francés también se ha pronunciado De Savigny, J., *¿El Estado contra los municipios? ...*, op.cit., págs. 85-95.

<sup>423</sup> En apoyo de esta posibilidad se invoca el artículo 30 LRRL que contempla la posibilidad de establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan determinadas características específicas.

La autonomía local es otro de los elementos nucleares a considerar en cualquier iniciativa que afecte a la organización territorial municipal, debiendo hacerlo en una doble dimensión. Ese desdoblamiento llevaría a valorar la autonomía local, en primer lugar, como un posible límite o condicionante a cualquier alternativa que pase por la supresión de municipios<sup>424</sup>. Y como su otro reverso también debería contemplarse como uno de los fundamentos teóricos que justificarían el acometer una reforma de los pequeños municipios incapaces de desarrollar sus cometidos, al interpretar que dicha autonomía local sólo se hace posible en su máxima expresión cuando los municipios cuentan con los recursos necesarios para cumplir con las competencias y funciones que tienen asignadas<sup>425</sup>.

Pero, básicamente, las posturas sobre las medidas más idóneas para tratar de corregir la fragmentación de la planta local fluctúan entre las que proponen las fusiones o agrupaciones de pequeños municipios y aquellas que optan por preservar en su esencia la planta local y los pequeños Ayuntamientos recurriendo al asociacionismo supramunicipal como método para solventar sus carencias e ineficiencias.

La apuesta por las fusiones o agrupaciones de municipios conlleva la opción reformista más incisiva en la organización territorial local, entendiendo éstas, no en su dimensión individual, sino como procedimiento a gran escala de uniones de municipios con el fin último de reducir su excesivo número. Esta vía permite, a su vez, dos posibilidades. Aquella de carácter voluntario, por la que ha optado tradicionalmente la normativa de alteración de términos municipales, consistente en el establecimiento de una serie de incentivos para tratar de fomentar las fusiones entre municipios. Frente a ella se situaría otra más expeditiva consistente en una agrupación o fusión forzosa de municipios. Como posible alternativa, y combinando ambas, también se plantea la opción de recurrir, en principio, a alicientes buscando el consenso y la participación local para intentar estimular la unión optativa de los municipios y, sólo en el caso de que ésta no fructifique, acometer la fusión con carácter imperativo.

---

<sup>424</sup> La disputa se centra en si existe un derecho de los municipios a existir como tales, lo que abortaría cualquier posibilidad de eliminación de los mismos, o si la autonomía local únicamente constituye un factor que modularía esa posibilidad haciendo que sólo pudiese prosperar como última opción residual a falta de cualquier otra alternativa conservacionista.

<sup>425</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios*, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2012, pág. 161.

Sus partidarios defienden que con ellas se conseguiría un importante ahorro en el gasto público al eliminar los Ayuntamientos sobrantes y los gastos que conllevan (sedes municipales, gastos corrientes de funcionamiento, retribuciones de políticos y parte del personal etc.), unos servicios públicos más baratos y eficientes al aprovechar las economías de escala que permitirían las uniones de varios municipios, unos Ayuntamientos más fuertes y capaces (y por tanto con más capacidad de negociación e influencia frente a instancias territoriales superiores) y la ansiada racionalización de la planta local con la eliminación de los municipios exiguos.

Sus detractores sostienen que el presumible ahorro de gasto que supondrían las fusiones y la aplicación de las economías de escala no está avalado por ningún informe ni estudio además de que el factor de la dispersión haría en muchos casos irrelevante la aplicación de economías de escala<sup>426</sup>, que chocarían con la frontal oposición vecinal que tiene arraigado un sentimiento identitario de pertenencia a su pueblo de origen muy profundo, que dañarían el principio democrático, ya que el municipio además de un ente prestador de servicios es fundamentalmente una instancia de participación política y que igualmente la supresión de municipios podría resultar lesiva para el principio constitucional de autonomía local<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> Como alternativa se ha propuesto, para poder aprovechar los rendimientos de escala y alcanzar unos estándares de calidad altos y uniformes en cada término municipal, que a través de la legislación y planificación urbanística se propicie el cambio de un modelo urbanístico disperso a otro más concentrado. Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., pág. 88.

<sup>427</sup> De la misma manera se considera por buena parte de la doctrina que no resulta justificado achacar exclusivamente a los pequeños municipios los problemas que, con carácter general, aquejan a gran parte del municipalismo en su conjunto. Rebollo Puig sostiene que no existe legitimación estatal ni autonómica para acabar con los pequeños municipios porque éstos no suponen una demarcación territorial que condicione la organización de los servicios estatales o autonómicos, porque en España el hecho de ser un municipio no otorga un derecho *per sé* a que tenga que existir necesariamente un centro de salud, una oficina de correos o una estación de autobuses. A diferencia de lo que ocurre en otros países, como Portugal, donde el término municipal se corresponde con la existencia de un partido judicial. (Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 179-180). No obstante, a esta afirmación podrían hacerse dos observaciones. En primer lugar, y como veremos en el apartado dedicado al derecho comparado, en Portugal únicamente existen 308 municipios, lo que supone un número abrumadoramente más reducido que el existente en nuestro país y que distorsiona cualquier tipo de comparación en términos homogéneos. Y en segundo lugar, aunque bien es cierto que la existencia de un municipio no implica la correlativa existencia de determinados servicios estatales o autonómicos, sólo hace falta escudriñar los muchos supuestos de infraestructuras o servicios totalmente sobredimensionados existentes en determinados municipios para darse cuenta del alcance del problema. Es habitual ver en la prensa supuestos de municipios que cuentan con pabellones deportivos o campos de fútbol con un aforo superior al del número de habitantes de la localidad, teatros municipales en pueblos que a todas luces carecen de vecinos suficientes para hacer sostenible esa instalación, piscinas municipales, centros de interpretación, museos, bibliotecas públicas etc. Pese a que Estado y Comunidades Autónomas no implanten sus servicios en pequeños municipios, éstos sí pueden establecer otros dentro de su ámbito competencial tan

Las alternativas a la fusión que implican conservar los municipios en lugar de suprimirlos, pasan por que éstos mejoren la eficacia y eficiencia en la gestión de servicios públicos articulando su prestación conjunta entre varios municipios o recurriendo al auxilio de otra Administración supramunicipal. El asociacionismo por el que varios Ayuntamientos se organizan en torno a un ente participado por todos ellos para organizar la prestación conjunta de un servicio o actividad se ha venido desarrollando habitualmente a través de la figura de los Consorcios y las Mancomunidades. También se ha recurrido a la Comarca como institución propicia para el desarrollo combinado de competencias locales, pero ésta ve reducido principalmente su ámbito a determinadas zonas como son principalmente Cataluña y Aragón, no contando con demasiada implantación en el resto del territorio, además de tener la peculiaridad de que también son parte integrante de la organización territorial de las Comunidades Autónomas, lo que supone una diferencia sustancial respecto a Consorcios y Mancomunidades que no lo son en ningún caso. El auxilio de otra Administración para que sea ésta la que asuma la prestación de aquellos servicios que le transfieren los Ayuntamientos que no están capacitados para hacerse cargo de ellos se encarna en la institución de la Diputación Provincial. En ese sentido, el ente provincial tiene como uno de sus fines básicos el asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad de la provincia de los servicios de competencia municipal (artículo 31.2.a) LRBRL) y, a tal efecto, tiene como competencias la coordinación de los servicios municipales para garantizar su prestación integral y adecuada y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios (artículo 36.1. a) y b) LRBRL); precisando el artículo 26.3 LRBRL que esa asistencia se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos. Diputación Provincial que, analizando el trasfondo de la LRSAL, parece ser su apuesta predilecta frente al inframunicipalismo al someter a la forma de gestión que proponga la respectiva Diputación aquellos servicios municipales cuyo coste efectivo sea superior al que suponga la misma<sup>428</sup>.

---

incomprensibles como los anteriormente mencionados. Aunque el Estado tampoco está libre de culpa ni de casos esperpénticos que sonrojan al contribuyente, y para muestra la reciente polémica suscitada con motivo de la instalación de un apeadero del AVE en la localidad zamorana de Otero de Sanabria que cuenta tan sólo con 26 habitantes.

<sup>428</sup> Pese a que la forma de prestación puede ser directa por la propia Diputación o mediante fórmulas de gestión compartida como consorcios o mancomunidades, las fuertes restricciones y limitaciones a que la LRSAL los ha sometido hace pensar que la intención última del legislador es la de potenciar a las Diputaciones como organismo referente para la prestación y coordinación de los servicios municipales de los pequeños municipios.

Sin embargo, este reforzamiento del papel de las Diputaciones se encuentra normalmente con la oposición de las Comunidades Autónomas, que creen mermado su poder e influencia sobre amplios ámbitos de territorio y población en proporción inversamente proporcional al aumento de la dimensión provincial, y no están dispuestas a renunciar a ello. La debida colaboración en el marco autonómico y provincial ha mutado en un nocivo recelo institucional, al considerar unas autonomías en constante expansión el escalón provincial<sup>429</sup> como una inadmisibile competencia a nivel político (sobre todo cuando no coincide el partido que las gobierna) que debe ser extinguida, pasando a ocupar ese espacio la Comunidad Autónoma.

Sus defensores consideran que este último grupo de medidas son más respetuosas con la autonomía local al no afectar a la composición de la planta municipal, permiten igualmente la prestación de servicios de calidad a un menor coste y evitan una medida drástica y con fuerte contestación social y política como sería la eliminación de gran parte de los actuales municipios. Incluso sin dejar de reconocer, a modo de una suerte de *mal menor*, el mantenimiento de la actual planta municipal «*por mucho que no sea la forma más racional de organización territorial y aunque haya fórmulas más eficientes*»<sup>430</sup>.

Frente a tales consideraciones, a esas fórmulas de cooperación intermunicipal se les ha criticado que la creación de estos entes asociativos supone más gasto y burocracia, que la experiencia colaborativa supramunicipal no ha sido positiva y se ha caracterizado por los acuciantes problemas de organización y financiación que han sufrido dichos organismos y que implican un profundo déficit democrático porque las decisiones que se adoptan en su seno sobre los servicios y competencias municipales transferidos son tomadas por representantes que no han sido elegidos directamente por los vecinos.

Es común al abordar esta cuestión ensalzar en defensa de la existencia de los pequeños municipios las ventajas que suponen al contar con una Administración municipal muy próxima a los vecinos, que les permite participar de forma muy cercana en la gestión municipal y los

---

<sup>429</sup> O figuras semejantes, como las Áreas Metropolitanas. Lo que explica el escaso interés de las Comunidades Autónomas por su tratamiento normativo.

<sup>430</sup> Díez Sánchez, J.J., *Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013*, en De la Encarnación A.M. y Boix Palop, A. (Coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, pág. 150.

asuntos que le afectan más directamente, constituyendo la expresión más pura de principio de subsidiariedad. Este planteamiento es inapelable desde el punto de vista teórico y del *deber ser*, pero la práctica diaria ofrece otra cara menos amable de esos idílicos Ayuntamientos. Frente a esa idealización, mi experiencia como funcionario en municipios de pequeño y mediano tamaño me ha permitido constatar que esa cercanía también posee un reverso negativo que no suele mencionarse. Frecuentemente, el reducido tamaño del pueblo y el que todos los vecinos se conozcan entre sí, suponen una combinación letal que añade un insoportable elemento de presión e injerencia en los responsables locales que llega a dificultar el ejercicio independiente y objetivo de las competencias municipales. En colectividades tan localizadas el que no es amigo es familiar, y el que no es ninguna de las anteriores es que tiene una relación de enemistad. Circunstancia que suele llevar a desagradables situaciones de tensión con los vecinos en muchas actuaciones municipales (procedimientos disciplinarios, sancionadores, procesos selectivos, obligaciones tributarias .....) en las que muchos de los habitantes confunden (no pocas veces intencionadamente) la correcta relación vecinal o familiar con la insistencia en que se les dispense un abusivo trato de favor. La siempre agradecida disponibilidad de Alcaldes o Concejales se convierte en visitas a sus domicilios o llamadas a sus teléfonos particulares a horas intempestivas, o incluso en abordarlos en la calle sin distinguir si es un día festivo o un momento de esparcimiento familiar.

Una deseable confrontación entre distintos planteamientos y la búsqueda de consensos que permitan alcanzar una planta municipal más eficiente que responda, sobre todo, a las necesidades de los vecinos nunca ha resultado fácil. Y digo lo que convenga a los vecinos y no a los municipios porque algunos representantes locales suelen confundir deliberadamente la parte con el todo, tratando de aunar sus propios intereses políticos en la subsistencia del Ayuntamiento y sus cargos electos con los del municipio y sus vecinos; que habitualmente van por caminos muy distintos. En cada ocasión en que se plantea algún tipo de medida que afecta al mapa municipal, por más razonable y necesaria que pueda ser, o como mínimo discutible, surge una encarnizada oposición por parte de la FEMP, Federaciones Autonómicas, Consejos de Alcaldes y demás instituciones de ámbito local que parecen considerar cualquier tipo de cambio que altere el actual *status quo* como un ataque al municipalismo y a la autonomía local. Pareciese que los considerasen dogmas sagrados de los que únicamente ellos son los sumos intérpretes y que sólo se garantizan perpetuando a todos los municipios existentes por muy ínfimos que puedan llegar a ser. Con independencia de su papel esencial como interlocutores en la reforma local y de la existencia de motivos objetivos



y razonables que puedan sustentar sus reivindicaciones, esa posición de confrontación permanente y resistencia a ultranza ante cualquier modificación territorial local, llega a dar la impresión de que están defendiendo más los cargos locales, cuotas de poder y Ayuntamientos como instancia de poder político que a los intereses generales de los vecinos que habitan en ellos<sup>431</sup>.

El debate sobre esta cuestión sigue plenamente candente en la medida en que la última modificación en la materia operada por la LRSAL no ha supuesto la transformación sustancial que requiere la planta local, limitándose tan sólo a establecer ciertas medidas en orden a promover la fusión de municipios mediante nuevos incentivos y al establecimiento de requisitos más estrictos que dificulten la creación de nuevos municipios<sup>432</sup>. Transcurridos ya más de tres años de vigencia de esta nueva norma el mapa municipal permanece prácticamente inalterado, lo que viene a demostrar lo intrascendente que ha resultado dicha Ley para este propósito. Es más, tampoco la LRSAL apostó desde un primer momento por la transformación de calado que requería el problema, fiándolo todo a unas medidas con un trasfondo principalmente financiero que vista su andadura han resultando de un alcance muy reducido<sup>433</sup>.

La división entre la doctrina más autorizada continúa siendo palpable. Algunos autores propugnan, sin perjuicio de la supresión de los municipios despoblados, el mantenimiento de aquellos otros que tengan una colectividad local que los sustente con independencia de lo reducido de su tamaño<sup>434</sup>. Otros cuestionan lo que consideran un empeño en conservar a toda

---

<sup>431</sup> Uno de los pocos conatos de estudiar la posibilidad de reforma local tuvo lugar en Cataluña, y dio lugar a un interesante estudio conocido como Informe Roca. En él se proponían una serie de medidas de reajuste necesarias para trazar una planta local más eficiente y racional. Entre ellas destacaba la de pasar de 946 a 758 municipios, lo que implicaba reducir su número en un 20%. El resultado por todos es sabido: jamás se llegó a aplicar dada la fortísima oposición que encontró en los estamentos locales, tal vez más preocupados de no perder su Alcaldía o Concejalía que de solucionar el problema territorial local y mejorar las condiciones de vida de los vecinos.

<sup>432</sup> En concreto la fijación de un mínimo poblacional de 5.000 habitantes para poder constituir nuevos municipios y la exigencia de que éstos resulten financieramente sostenibles en términos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

<sup>433</sup> En palabras de Martínez Pallarés «*Se renuncia a abordar una reestructuración de la planta municipal y en su lugar se pretende racionalizar la planta local, atribuyendo el grueso de la cobertura de las deficiencias municipales a las Diputaciones Provinciales*». Martínez Pallarés, P., *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad ...* op.cit.

<sup>434</sup> Rebollo Puig sostiene que «*ni esos pequeños municipios deben suprimirse masivamente y por el solo hecho de su escaso número de habitantes si, como es frecuente, constituyen verdaderas colectividades locales con conciencia de tales, arraigadas y vivas*». Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad ...*, op.cit., págs. 221-222.

costa, y al margen de motivos objetivos y fundados, municipios exigüos inviables por sí mismos por el sólo hecho de la existencia de una comunidad vecinal arraigada que mora en los mismos<sup>435</sup>.

Lo que queda fuera de toda duda es la necesidad de acometer con celeridad esa demandada reforma, o se estará condenando a los pequeños municipios a su progresiva desaparición a largo plazo ante su incapacidad para prestar servicios adecuados a los vecinos<sup>436</sup>, ofrecerles oportunidades y garantizarles una calidad de vida equivalente a la existente en otros de mayor población. El estudio de las medidas más convenientes para hacerlo deberá hacerse de manera científica, rigurosa, participativa, con sentido de Estado y altura de miras. Siendo igualmente indispensable alejarse de intereses partidistas, egoísmos, estrategias cortoplacistas y los habituales tópicos que jalonan esta problemática<sup>437</sup>. Como ha sucedido en muchos de los países de nuestro entorno a los que ha llevado varios años acometer esta ardua tarea, la modificación del modelo territorial local no puede ser el fruto apresurado de las urgencias de una determinada coyuntura (en este caso la económica). Deberá dejar de lado la querencia a la inmediatez del legislador y ser el resultado de un proceso debidamente sopesado, en el que habrá que tomarse el tiempo necesario para analizar meticulosamente todos los factores que entran en juego. Pero, por encima de todo, habrá que apelar al convencimiento de que la planta local no es una estructura inamovible o inalterable cuya transformación constituye un tabú insuperable<sup>438</sup>. De modo que el problema de la estructura local municipal no estaría en el

---

<sup>435</sup> Es el caso del Profesor López Ramón que defiende que el objetivo no puede limitarse «a la mera subsistencia, al mantenimiento vegetativo de simulacros de entes públicos». López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación ...*, op.cit., pág. 75.

<sup>436</sup> Y evitar también el indeseable efecto de que existan lo que se ha dado en llamar *municipios de dos velocidades*; expresión utilizada para referirse a la brecha existente los municipios exigüos y aquellos más poblados y con mejor cobertura de prestaciones y servicios. Circunstancia que de modo inexorable deriva, en términos de prestaciones municipales, en la inaceptable existencia de ciudadanos de primera o de segunda según la localidad en que residan.

<sup>437</sup> Como acertadamente pone de manifiesto Jiménez Asensio, nos encontramos ante una temática en la que «hay también muy poco soporte empírico, y tal vez demasiadas intuiciones o suposiciones». Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 23.

<sup>438</sup> Sosa Wagner habla, en concreto, de «su carácter contingente, que deriva de no ser sino un modo histórico de entenderse y organizarse, arraigado pero sin duda corregible, es el que permite pensar que, a lo mejor, no resulta descabellado imaginar una realidad distinta». Sosa Wagner, F., *Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad ...*, op.cit., pág. 93. Y en la misma línea Gallego Burín consideraba que «El hecho de la existencia actual en España de 9.250 Ayuntamientos, aproximadamente, no tiene por qué ser razón para la subsistencia del mismo número». Gallego Burín, A., *El término municipal ...*, op.cit., pág. 54.

origen, sino en la falta de evolución y adaptación de los planteamientos establecidos por el constituyente de Cádiz<sup>439</sup>. La obsoleta e ineficiente planta local española no solo puede, sino que también debe, ser objeto de una profunda revisión; en beneficio, precisamente, de los pequeños municipios a los que las posiciones más inmovilistas dicen, con poco acierto visto su progresivo deterioro, defender.

### **1.3. Crisis económica y reforma local**

#### **1.3.1. La crisis económica como detonante del afán reformista**

La tradicional controversia sobre la reestructuración de la planta local, avivada entre nuestra doctrina pero que había permanecido absolutamente aletargada en las instancias políticas hasta ahora, cobró una inusitada vigencia en éstas últimas a raíz de la crisis económica iniciada en el año 2008. Los niveles de deuda pública se dispararon, las dificultades para financiarse en los mercados se hicieron cada día más acuciantes y la posibilidad de que se *rescatara* a España, como ya se había hecho con otros países, cobraba cada día más fuerza. Ante este alarmante escenario surgió la necesidad de adoptar políticas destinadas a la contención del gasto con el objetivo de reducir el déficit galopante que aquejaba a las cuentas públicas. Uno de los objetivos fundamentales fue la reestructuración del conjunto de las Administraciones Públicas en búsqueda de una eficacia y eficiencia óptimas.

Desde un primer momento se puso el foco en la necesidad de adelgazar la planta local, y acabar con el excesivo número de municipios existentes y las duplicidades competenciales, dadas sus nocivas consecuencias para el gasto público. La propia Unión Europea también presionó fuertemente para que se adoptasen medidas tajantes en ese ámbito<sup>440</sup> y fruto de ello el Gobierno elaboró el Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012, que se presentó a las instituciones europeas planteando como una de sus medidas la agrupación de municipios. Senda reformista que culminaría con la aprobación de la LRSAL en 2013 y sus

---

<sup>439</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 29.

<sup>440</sup> Como por otra parte ya impuso a Portugal, Irlanda y Grecia cuando fueron rescatados. Países cuyos gobiernos, sobre todo el irlandés y el griego, tuvieron que adoptar medidas muy drásticas sobre su estructura territorial local que se tradujeron en la supresión de un buen número de municipios.

previsiones destinadas a incidir en el mapa local por la vía de los nuevos incentivos a las fusiones y el endurecimiento de los requisitos para la constitución de nuevos municipios.

En buena medida motivado por los devastadores efectos de la crisis económica, la problemática del régimen local y el inframunicipalismo ha trascendido el propio ámbito académico y político para colarse entre los temas de actualidad y preocupación de amplios sectores sociales y económicos<sup>441</sup>. Esta crisis, aprovechada como coyuntura propicia, ha vuelto a situar en la agenda política y social la necesidad de abordar de manera definitiva la permanentemente aplazada reforma territorial municipal. Las medidas propuestas se han proyectado básicamente en una doble dirección: la reducción del número municipios y la racionalización del sistema de atribución de competencias a los entes locales para acabar con solapamientos y duplicidades. Igualmente se han planteado otras alternativas adicionales entre las que destaca con mayor predicamento la eliminación de otros niveles de administración local, en concreto las Diputaciones Provinciales<sup>442</sup>. Del mismo modo la crisis económica ha puesto en evidencia, aún más si cabe, la dependencia económica y fragilidad del vigente sistema de financiación local<sup>443</sup>.

Pese a que la retórica y el discurso oficial han puesto especial énfasis en la necesidad de reducir el voluminoso tamaño de la administración pública en su conjunto, resulta muy cuestionable que este ajuste haya tratado de imponerse principalmente en el sector local, no habiendo hecho un esfuerzo equivalente las administraciones estatal y autonómica. El mandato de la nueva normativa local ha supuesto la liquidación numerosas sociedades mercantiles locales, organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y demás entes que poblaban el sector local, y aquellos que no han desaparecido se han visto encorsetados en un férreo régimen de organización y funcionamiento que más parece una invitación a su extinción. No puede

---

<sup>441</sup> Muestra de ello son los diferentes estudios elaborados sobre esta temática por diferentes instituciones como el *Informe sobre los ayuntamientos españoles* (2007) del Círculo de Empresarios, el *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España* (2011) de la Fundación Democracia y Gobierno Local, el documento *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado* (2011) del Círculo de Empresarios o el *Informe sobre Federalismo Fiscal* (2011) del Instituto de Economía de Barcelona. La disputa ha llegado incluso hasta las redes sociales, al punto de existir en Facebook un grupo denominado *Fusión de Municipios de España* y otro homónimo en Twitter llamado *Fusión de Municipios*. E incluso un interesante blog sobre la fusión de municipios españoles (<http://fusiondemunicipios.blogspot.com.es/>).

<sup>442</sup> Medidas todas ellas que parecen olvidar que los municipios también han sido otra víctima colateral de la recesión económica, cuya consecuente disminución de los ya de por sí limitados recursos financieros locales, ha venido a lastrar aún más su endémica precariedad económica y de medios.

<sup>443</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 253.

decirse lo mismo del ingente, y por volumen apabullantemente más costoso, sector público estatal y autonómico. Durante estos años de crisis el recorte de la sobredimensionada nómina de empresas públicas, entes y organismos de Estado y Comunidades Autónomas ha sido meramente testimonial, sin que realmente hayan tomado medidas de calado para embridar sus elefantiásicos entramados burocráticos y el descomunal gasto público que implican. Siendo el escalón local, el más débil y falto de recursos, quien ha tenido que soportar los recortes más duros<sup>444</sup>.

Sin embargo es la primera vez en la historia contemporánea que en una situación de crisis económica se contempla, como una de las medidas esenciales para combatirla, el redimensionamiento del mapa municipal y del régimen local. Las crisis económicas más severas que recientemente sufrió la economía española fueron las de 1977 y 1993, sin que por aquel entonces se plantease nada parecido, lejos de las habituales decisiones en este tipo de situaciones.

Por otra parte, lejos de esta precipitación, resulta bastante más recomendable y acertado embarcarse en estos procesos de reordenación de la planta local desde una posición económica sólida y de crecimiento de los Estados que les permita disponer de los recursos económicos necesarios para incentivar las fusiones. Además, un escenario económico nacional favorable, exento de las presiones externas propias de una situación de crisis, permitirá al Gobierno planificar el proyecto de reestructuración con tiempo suficiente para abarcar aspectos claves como la negociación, haciendo que las decisiones que se adopten puedan ser estables y consolidarse en el tiempo<sup>445</sup>.

Esta coyuntura de acuciante crisis económica y la urgencia con la que se hubieron de tomar las decisiones ha dado lugar a que las medidas adoptadas hayan sido precipitadas, faltando un previo y sosegado estudio, la búsqueda del mayor número de consenso y apoyos posibles, así como la reflexión necesaria antes de abordar una cuestión tan delicada y trascendente. Carece de todo rigor que una reforma que afecta de lleno a uno de los niveles que

---

<sup>444</sup> Como advierte Embid Irujo, resulta altamente aventurado a la par que equivocado imputar a las actuales estructuras del régimen local cualquier responsabilidad en el surgimiento de la crisis económica. Embid Irujo, A., *Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales*, Cuadernos de Derecho Local nº. 29, Junio de 2012, pág. 105.

<sup>445</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 141.

conforman la organización territorial del Estado y que viene siendo objeto de discusión desde muchos años atrás, se haya ventilado de forma tan apresurada y cortoplacista. Queda la sensación de que el legislador estatal ha actuado más pensando en contentar a las instancias europeas que en resolver verdaderamente los seculares problemas que arrastra la planta local española.

Este proceder también ha acarreado la crítica de buena parte de la doctrina, que entiende que las decisiones que afectan a la planta local no pueden basarse exclusivamente en criterios económicos y de sostenibilidad presupuestaria, sino que también habrán de tener presentes al mismo nivel otros factores como el principio democrático, la cohesión social y territorial o el factor identitario, que no pueden explicarse desde el único prisma de la racionalidad económica<sup>446</sup>. La larga trayectoria de este problema, que lleva planteándose en España desde hace más de doscientos años, requiere tomar en consideración todos esos valores que están en juego, y que desde algunos puntos de vista se simplificaría en la dicotomía entre democracia y eficacia<sup>447</sup>.

Por otro lado, también resulta inadecuado vincular la reforma del régimen local a una coyuntura de crisis económica por dos razones esenciales: 1) Los problemas del régimen local son independientes de la crisis económica y además, como los de cualquier elemento del gobierno territorial del Estado, son intemporales y 2) Porque las crisis económicas en el sistema capitalista (como reiteradamente ha demostrado la historia) se dan de una forma periódica o cíclica<sup>448</sup>. Las presiones derivadas de la crisis no pueden condicionar estas reformas estructurales, que tienen una vocación de permanencia y estabilidad que aspira a prolongarse durante un lapso de tiempo mucho más amplio que el reducido y concreto periodo al que se circunscribe la crisis.

---

<sup>446</sup> Por todos: Mayte Salvador Crespo, *Retos y oportunidades para el gobierno local ...*, op.cit., págs. 55-56, Velasco Caballero en *La planta local en España: criterios para la toma de decisiones*". Anuario de Derecho Municipal, nº 4, 2010, Marcial Pons, 2011, págs. 26-53, Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta*, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2012, pág. 20 ó Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local*, en Díez Sánchez, J.J. (Coord.), *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pág. 63.

<sup>447</sup> Font i Llovet, T., *La reforma de planta local ...*, op.cit., pág. 12.

<sup>448</sup> Embid Irujo, A., *Crisis económica y reforma local*, Anuario Aragonés del Gobierno Local, 2011, pág. 449.

Resulta innegable que abordamos una materia de naturaleza transversal que afecta a muy diferentes ámbitos<sup>449</sup> como el competencial, el financiero, el sociológico, el democrático y el de la propia autonomía local. A los que cabe añadir los relacionados con el gasto público y la contención del déficit que ha añadido la crisis económica. Pero ese hecho y la conveniencia de ponderar todas las variables en juego no obsta a reconocer que el aspecto económico relacionado con el gasto público y la racionalidad en el empleo de recursos y prestación de servicios ha sido el que indubitadamente ha tenido un mayor peso. De manera que sería ocioso señalar el carácter económico fundamental de toda alteración de términos municipales<sup>450</sup>. Y no sólo desde que la cuestión territorial local volvió a desempolvarse con el estallido de la crisis, sino que desde el primer momento esa racionalidad y eficiencia fue el motivo principal por el que se comenzó a cuestionar el mapa municipal<sup>451</sup>.

El tener presentes esos otros factores no significa que haya que hacerlo a cualquier precio, o resignándose a la premisa de que la planta local ha de ser por definición ineficiente y deficitaria, y porque haya que ceder necesariamente ante esos otros considerandos. Es más, los intereses de los municipios más pequeños y limitados se defienden mejor contando con un territorio local más racionalizado y eficiente, que haga a los municipios más fuertes e independientes y capaces de ofrecer a sus vecinos prestaciones de calidad.

La crisis económica al menos ha servido para poner de nuevo en el candelero la cuestión local y generar un clima propicio a las reformas que venía necesitando. Pero, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países europeos, y sin tener porqué caer en precipitaciones y urgencias, no se ha aprovechado este viento favorable para acometer los cambios necesarios en el mapa local<sup>452</sup>. Como suele decirse, *no hay mal que por bien no*

---

<sup>449</sup> Así lo entiende Conde Montes que señala como causas productoras del problema general de los pequeños municipios las siguientes: a) Insuficiencia de los elementos que constituye el soporte y contenido del Municipio, territorio, población y riqueza, b) Mal aprovechamiento de los medios con que cuenta y c) Falta de cooperación y ayuda de organismos superiores. Conde Montes, A., *La cooperación a los Servicios Municipales ...*, op.cit., págs. 166-172.

<sup>450</sup> Gallego Burín, A., *El término municipal ...*, op.cit., pág. 67.

<sup>451</sup> Para Jiménez Asensio «Esta dimensión “económica” de los problemas de planta ha sido y será la visión dominante». Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 21.

<sup>452</sup> Como ha señalado Heilnet depende de los actores políticos la posibilidad de utilizar la *ventana de oportunidad* que ha propiciado la crisis económico-financiera para doblegar las resistencias en contra de las

venga, y al menos la crisis económica ha servido para poner de manifiesto, al haberse acentuado aún más con ella, todas las debilidades estructurales de nuestro país en diversos planos como el territorial, el económico y el político. De hecho las reformas en las que sí ha existido un verdadero interés se han acometido; véase la reforma laboral, la del sistema productivo (obteniendo resultados más que satisfactorios hasta el momento) o la que ha consagrado la contención del gasto y el férreo sometimiento del sector público a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No puede decirse lo mismo de la cacareada reforma del mapa municipal, que, bien por falta de interés real o ante el temor de enfrentarse al desgaste político que estas decisiones suponen, se ha reducido a la implantación de una serie de medidas inocuas que nada han trascendido sobre el inframunicipalismo.

### **1.3.2. El cuestionable peso del endeudamiento local en el conjunto de la deuda pública**

Desde el primer momento en que se dejaron notar los efectos de la crisis económica el sector local fue puesto en el punto de mira de la opinión pública, como si fuera el causante de la misma o un mal que, al no poder extirpar, al menos era necesario embridar y tutelar. Además de las tesis que invocaban la supresión del excesivo número de municipios o incluso de las Diputaciones Provinciales, numerosas corrientes de opinión inciden también en el excesivo endeudamiento municipal y sus perniciosos efectos para el gasto público y el nivel de endeudamiento en su conjunto.

Aparte de injusto, carece de todo rigor el tratar de imputar a los Ayuntamientos el desbocado gasto público en el que se ha incurrido con motivo de la crisis ni el excesivo nivel de endeudamiento que soporta el conjunto del Estado<sup>453</sup>. Los entes locales han sido en buena medida chivos expiatorios de la crisis económica cuando realmente ha resultado lo contrario, siendo precisamente una de las víctimas más perjudicadas de la misma al ver mermados de forma considerable sus ya de por sí escasos recursos. Una serie de cifras lo suficientemente

---

reformas territoriales que se vienen deseando implantar desde hace años. Heinelt, H., *Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local ...*, op.cit., pág. 48.

<sup>453</sup> En el ejercicio 2016, según los datos oficiales del Banco de España, se situó en 1.106.952 millones de euros, que suponen el 99,40% del PIB.



reveladoras deberían bastar para desterrar definitivamente de la controversia política y académica este infundado tópico.

La deuda pública del sector local constituye un porcentaje ínfimo dentro de la deuda total del sector público español. A noviembre del año 2016 esa cifra era tan sólo del 2,8% del conjunto de la deuda nacional<sup>454</sup>. A lo que cabe añadir también que los municipios son los únicos que, merced a un gran esfuerzo, disponiendo de menos recursos y acuciados por las necesidades que les demandan cubrir sus vecinos, están cumpliendo a rajatabla sus límites de endeudamiento e incluso han logrado reducirlo; mientras vemos como las Comunidades Autónomas y el propio Estado lo incumplen con constantes desviaciones sobre sus objetivos de déficit.

Las cifras son muy elocuentes al respecto. En el año 2011 la deuda del Estado era de 598.995 millones de euros, mientras que a noviembre de 2016 aumentó considerablemente hasta llegar a los 943.959 millones de euros, un incremento del 57,6 % en esos cinco años. Para ese mismo intervalo de tiempo la deuda de las Comunidades Autónomas era de 145.086 millones de euros en 2011, pasando a los 269.146 en 2016, lo que supone un aumento del 85,5 %. Los datos de la deuda de las corporaciones locales, por el contrario, son diametralmente opuestos. En el año 2011 el conjunto de los Ayuntamientos tenía una deuda de 36.819 millones de euros, que disminuyó hasta los 30.925 millones de euros en 2016, logrando un recorte del 16%. Como vemos, mientras Estado y Comunidades Autónomas no han dejado de aumentar su deuda en este último lustro, los municipios han reducido la suya un 16%. Y también, visto desde otra perspectiva, el porcentaje de la deuda de las entidades locales en relación con el sector público estatal era del 4,9% en 2011, habiendo disminuido notablemente hasta el mencionado 2,8% en 2016<sup>455</sup>. En el tercer trimestre de 2012 la deuda del sector público local sumaba 43.802 millones de euros, lo que supone tan sólo un 4,1% del PIB<sup>456</sup>. Según refleja el Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2016 (de 15 de abril de 2017), para dicho ejercicio el objetivo de deuda fijado para las Corporaciones Locales era del 3%, objetivo que nuevamente se ha alcanzado sobradamente al quedar su déficit situado en el

---

<sup>454</sup> Datos del Boletín Estadístico del Banco de España.

<sup>455</sup> Datos del Boletín Estadístico del Banco de España.

<sup>456</sup> Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., págs. 76-77.

2,9% del PIB, logrando así una desviación positiva del 0,1%. Mientras que los objetivos de deuda del Estado y las Comunidades Autónomas son muy superiores, fijándose en el 72% del PIB para las Administraciones Central y Fondos de Seguridad Social y el 24,4% para las Autonomías<sup>457</sup>.

Datos que vienen a corroborar de forma indubitada la falacia de tratar de hacer pasar al mundo local como el cabeza de turco de esta crisis o del desorbitado déficit público. Más bien debería hablarse, como observa Jiménez Asensio, de que el municipio no es «*el causante de esta crisis, sino en buena medida su pagano*»<sup>458</sup>. De este último, como sobradamente demuestran las cifras, sólo le corresponde una ínfima parte alícuota –el 2,9% (tomando datos del último ejercicio presupuestario)–. Por lo que la contribución de los entes locales al endeudamiento público es prácticamente inexistente, pudiendo afirmarse que no han sido precisamente los municipios los que lo han generado. Es más, mientras que al Estado y a las Comunidades Autónomas se les ha permitido un margen bastante generoso de endeudamiento, que consecuentemente ha generado más déficit y volumen de deuda, incumpliendo incluso el margen comprometido con las instituciones europeas, a los entes locales se les ha aplicado férreamente la disciplina del equilibrio presupuestario en sus cuentas no permitiéndoles la más mínima desviación respecto de los objetivos marcados.

Si analizamos los datos de participación del sector local en el total del PIB la conclusión no varía demasiado, representando el gasto público local tan sólo un 6,2% del conjunto del PIB en el año 2012<sup>459</sup>. Nuevamente se puede constatar cómo el peso local en relación con otro parámetro referido al conjunto del PIB nacional, en este caso el del porcentaje de gasto que éste dedica a los entes locales, supone unas cifras raquíticas que no hacen sino reiterar la escasa atención presupuestaria de que históricamente han sido objeto los municipios.

Esta circunstancia ha propiciado otra reclamación incesante de los entes locales: la referida al modelo de financiación local. De lo deficitario del actual sistema de reparto que

---

<sup>457</sup> Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2016. Ministerio de Hacienda y Función pública. 15 de abril de 2017. Disponible en la siguiente dirección: [http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe%20Completo%20EP%202016%20\(1\).pdf](http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe%20Completo%20EP%202016%20(1).pdf).

<sup>458</sup> Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 33.

<sup>459</sup> Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local ...*, op.cit., pág. 294.

establece el TRLRHL da buena cuenta el hecho de que en el año 2010 el porcentaje de deuda de los ayuntamientos españoles sobre sus ingresos era del 222%. Sin perjuicio de que, a buen seguro, una parte importante de ese guarismo puede ser achacada a las malas gestiones llevadas a cabo por los gobernantes locales, ello no enerva el hecho objetivo de que los recursos que perciben los municipios están muy por debajo del coste de los servicios y prestaciones, cada día crecientes, que han de atender.

A mayor abundamiento procede recordar que, prácticamente desde el año 1978 hasta la actualidad, la participación de las entidades locales en el conjunto del gasto público total de las Administraciones Públicas permanece en un porcentaje prácticamente invariable, con valores muy reducidos que han oscilado entre el 12 y el 14%<sup>460</sup>. Cifras que distan mucho del modelo de distribución propuesto por la FEMP, consistente en un 50% del gasto público para el Estado, un 25% para las Comunidades Autónomas y un 25% para las Entidades Locales<sup>461</sup>.

Tras el examen de todos estos números resulta, cuanto menos sonrojante, que, con el pretexto de la crisis económica, los municipios hayan sido objeto de las medidas más estrictas y tutelares cuando las magnitudes macroeconómicas muestran bien a las claras que el peso del sector local en todos los ratios que miden el conjunto del endeudamiento y el gasto es ínfimo. Mientras, Estado y Comunidades Autónomas que se reparten la práctica totalidad del gasto público y el porcentaje de deuda, han sido los grandes olvidados de este ímpetu racionalizador<sup>462</sup>; resultando las disposiciones adoptadas en los ámbitos estatal y autonómico, en comparación con las sufridas por los Ayuntamientos, tremendamente más laxas.

---

<sup>460</sup> Como pone de manifiesto Rodríguez González cuando recuerda que, aunque los municipios son las administraciones más cercanas al ciudadano, tan sólo gestionan el 13% del gasto público total. Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España* ..., op.cit., pág. 43.

<sup>461</sup> Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local* ..., op.cit., pág. 312.

<sup>462</sup> Como apunta con indudable acierto el maestro Muñoz Machado, el sistema autonómico necesita arreglos más urgentes y, en cambio, nadie parece dispuesto a tomar medidas para poner remedio a su decadencia; habiéndose elegido como objetivo de entre las reformas posibles la de la administración local al ser la que menos dificultades políticas presenta. Muñoz Machado, S., *Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la administración local*, Círculo Cívico de Opinión ([www.circulocivicodeopinion.es](http://www.circulocivicodeopinion.es)), 7 de mayo de 2013.

## 2. La LRSAL, un fallido intento reformista

### 2.1. Contextualización y orígenes

En un contexto de crisis económica financiera global a la que no ha sido ajena España ni sus administraciones públicas en todos los niveles, y por la que se ha visto profunda y negativamente afectada, se produce la aprobación de la LRSAL. La propia denominación de la norma deja a entrever nítidamente el contexto en el que se enmarca y la meta a conseguir cuando recalca los términos racionalización y sostenibilidad. Su preámbulo ya deja a las claras el espíritu que preside la ley cuando *«consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas»* y, amparándose en la LOEPSF (que paradójicamente no contiene ningún mandato expreso de modificar la LRBRL), pone sobre la mesa la necesidad de realizar *«nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales»*. Para ello se marca como objetivos básicos: *«clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas»*, y con esa finalidad procede a la modificación, tanto la de LRBRL como del TRLRHL.

Al margen de esta declaración programática formal, el verdadero objetivo que subyace en la reforma es el de minorar el gasto público (entiende el legislador que excesivo) que supone el conjunto de la administración local en un contexto de reducción, a su vez, del endeudamiento estatal. En el entendido de que, pese a esta minoración, una mejor asignación y aprovechamiento de los recursos mediante esta racionalización permitirá a las administraciones locales prestar más y mejores servicios a los ciudadanos.

El componente económico y de recorte de gasto público que persigue la nueva regulación de las fusiones, en el contexto omnipresente de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que preside la LRSAL, no ha pasado desapercibido en su estudio por la doctrina. Velasco Caballero lo sintetiza en estos términos: *«Se consideraba en las primeras versiones del Anteproyecto de LRSAL que los efectos propios de la fusión municipal (mejora de las economías de escala) también se podían obtener mediante el traslado a las provincias (a través de la técnica del “coste estándar”) de buena parte de los servicios de los municipios pequeños y medianos. Ahora, descartado este traslado competencial masivo a las provincias, la Ley busca las economías de escala mediante el fomento de las fusiones municipales voluntarias»*<sup>463</sup>. De opinión muy semejante es Medina Guerrero cuando sostiene que *«no ha de perderse la perspectiva de que el gran objetivo de impulsar las fusiones es recortar el volumen de gasto del conjunto de la Administración local, a través de la integración de las organizaciones y, con ellas, de los medios personales, materiales y económicos de los municipios que voluntariamente acuerdan unirse»*<sup>464</sup>.

Pero difícilmente puede aceptarse ese enfoque si tenemos en cuenta las cifras que demuestran la escasa aportación de los entes locales al déficit de las arcas públicas estatales. Llegados a este punto y siguiendo a Villar Rojas *«es pacífico que las Entidades Locales tienen una contribución mínima a la deuda pública (4,6% EELL -equivalente a 42.000 mill/euros-, frente al 20,6% CC.AA. y el 75% Estado, sobre 92% PIB, primer trimestre 2013). A su vez, es igualmente pacífico, que la mayor parte de esa deuda corresponde a municipios de más de 20.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Sevilla y Málaga, 11.700 mill/euros; de los que Madrid, 7.700 mill/euros). Por otra parte, las Administraciones locales tampoco contribuyen al déficit público (0,3% en 2012, 0% en el periodo 2013-2015). Es más, la previsión para final de 2013 es un superávit en conjunto del 1% sobre PIB»*, dado lo cual *«la reforma de la Administración local mal puede explicarse como algo necesario como consecuencia de su contribución al endeudamiento del Estado o al déficit público, que - como queda anotado- es la menor en el conjunto de las Administraciones españolas»*<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> Velasco Caballero, F., *Títulos competenciales ...*, op.cit., pág. 113.

<sup>464</sup> Medina Guerrero, M., *La reforma del ...*, op.cit.

<sup>465</sup> Igualmente considera el autor que las razones no confesadas y a las que realmente obedece la modificación operada por la LRSAL se sitúan en el terreno de la recentralización y la desconfianza en lo local por parte del Estado. Villar Rojas, F.J., *Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, El Cronista, Iustel, 2014.

Precedieron al texto definitivo de la ley un elevado número de anteproyectos<sup>466</sup>, que encontraron la frontal oposición de la mayor parte partidos políticos, autonomías, parte de la doctrina y asociaciones de municipios como la FEMP y sus diferentes Federaciones territoriales; sobre todo el primero de ellos que preveía medidas de gran contundencia como la práctica supresión de municipios de población inferior a 5.000 habitantes y su fusión con otros limítrofes cuando la prestación de servicios no obedeciera a los estándares de calidad previstos en el mismo. Con motivo del anteproyecto, en su versión de 24 de mayo de 2013, elaboró el Consejo de Estado su Dictamen de 26 de junio de 2013, muy crítico con el texto remitido y en el que realizó numerosas objeciones de toda índole: en relación con la regulación relativa al *coste* estándar de los servicios, traslación de competencias municipales a favor de las Diputaciones Provinciales, régimen aplicable a las mancomunidades y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, redimensionamiento del sector público local, control financiero y presupuestario de las entidades locales y el fomento de la iniciativa económica privada. Asimismo efectuó diversas observaciones particulares sobre los artículos 7.4, 25.4, 55 y 57.bis, disposiciones adicionales cuarta, octava, décima y vigésima, disposiciones transitorias octava y undécima, y disposición derogatoria. Otro aspecto muy controvertido de la reforma, que pese a estar relacionado no trataremos por exceder el objeto de este trabajo, ha sido el de la situación en la que quedan las entidades locales de ámbito inferior al municipio. Aunque como breve reflexión sobre el particular nos hacemos eco de la introspección de Forcadell i Esteller, a cuyo juicio *«en esta materia el legislador básico invade un terreno hasta ahora reservado a las comunidades autónomas. Según advirtió el propio Consejo de Estado al pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley, la jurisprudencia constitucional (SSTC 179/1985 y 214/1989) ha venido hasta ahora considerando esta materia como propia de las comunidades autónomas, y, sin excluir la competencia estatal para dictar normas básicas sobre la materia, ha considerado contrario al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que éste se atribuyera las competencias para regular las condiciones de creación o supresión de estos entes. Debe observarse también que resulta una contradicción en sus propios términos hablar de “entes” locales y negarles personalidad jurídica»*<sup>467</sup>.

---

<sup>466</sup> En el año 2012 los de 13 de julio, 18 de octubre, 14 de noviembre y 22 de diciembre. Y en el año 2013 los de 10 de enero, 28 de enero, 4 de febrero, 18 de febrero, 21 de mayo, 24 de mayo y 22 de julio de 2013.

<sup>467</sup> Forcadell i Esteller, X., *“Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/20013, de 27 de diciembre, de racionalización y*

Un problema al que se ha tenido que enfrentar desde un primer momento el nuevo texto legal ha sido el relacionado con los títulos esgrimidos por el legislador para justificar la competencia del Estado (arts. 135 y 149.1. 14º y 18º CE). El artículo 135 CE consagra la adecuación de todas las actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El apartado 14º se refiere a las relativas a la “*Hacienda General y Deuda del Estado*” y el apartado 18º a las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*”. Frente a estos se han erigido algunos de los nuevos estatutos de autonomía (llamados de segunda generación), como los de Cataluña o Andalucía, que han fijado competencias de régimen local que se ven afectadas por la norma estatal, planteándose con ello la constitucionalidad de las disposiciones que se opongan al régimen estatutario. La LRSAL ha despachado esta cuestión a través de su disposición adicional segunda disponiendo lo siguiente: «*Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas*».

Algunos autores han mostrado su escepticismo acerca de dicho precepto, como Domínguez Flores que afirma sin ningún tipo de ambages que «*El problema lo pretende resolver el Proyecto con su disposición adicional segunda (...) No alcanzamos a comprender qué quiere decirse con tan enigmática disposición*»<sup>468</sup>. La controversia ha sido resulta por el reciente tratamiento jurisprudencial por el Tribunal Supremo de los recursos promovidos contra este texto que más adelante abordamos, decretando la adecuación de los títulos invocados por el Estado como fuente de legitimación para aprobar la LRSAL, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia.

Las principales novedades que incorpora la LRSAL en el campo de la reorganización territorial local se circunscriben a las disposiciones adoptadas en materia de alteración de

---

*sostenibilidad de la Administración Local*” (En *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, págs. 68 y 69.

<sup>468</sup> Domínguez Flores, L.E., *El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada*, Diario del Derecho Municipal, Iustel, 4 de septiembre de 2013.

términos municipales, que se centran en la nueva redacción dada al artículo 13 de la LRBRL, cuyo tenor literal es el siguiente:

*«1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.*

*2. La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.*

*3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.*

*4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.*

*Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:*

*a) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo se incrementará en 0,10.*

*b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado*



*antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

*c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

*d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

*e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.*

*f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional.*

*g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

*La fusión conllevará:*

*a) La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.*

*b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

*c) Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis.*

*d) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).*

*e) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.*

*f) El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión.*

*5. Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.*

*6. El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación».*

La LRSAL no lleva a cabo una reorganización de la planta local propiamente dicha, sino que se limita a adoptar medidas que tratan de modularla. Las modificaciones introducidas en este precepto van en una doble dirección: 1) dificultar la creación de nuevos municipios o, si se prefiere, endurecer los requisitos exigidos para intentar asegurar la viabilidad de los

hipotéticos nuevos municipios que puedan surgir y 2) ampliar y mejorar los incentivos otorgados a los municipios que se agrupen, facilitándolo con un nuevo procedimiento y exigencia de mayoría más atenuada, con el objetivo de fomentar el mayor número posible de fusiones voluntarias.

## **2.2. Medidas tendentes a evitar la proliferación de nuevos municipios**

La modificación del párrafo segundo del artículo 13 LRBRL contiene dos previsiones inéditas hasta ahora en la legislación básica del régimen local, como son la exigencia de que el núcleo de población cuente al menos con 5.000 habitantes y que el nuevo municipio resultante sea financieramente sostenible. Como señalábamos, la finalidad que realmente persiguen estas medidas tan restrictivas es la de evitar o dificultar en la medida de lo posible que se creen nuevos municipios<sup>469</sup> y asegurarse, en todo caso, de que los que pudiesen crearse dispongan de un tamaño y situación económica-financiera adecuados.

El propio Preámbulo de la LRSAL sostiene sobre esta cuestión lo siguiente: *«A este respecto, cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal»*. Si se está poniendo especial énfasis en fomentar la fusión de municipios con el objetivo de reducir los existentes y crear otros de mayor tamaño, no tiene mucho sentido que ese mismo legislador mantenga una postura favorable a la creación de nuevos municipios. Otro tanto podemos decir de la alusión a *superar la atomización del mapa municipal*; si precisamente dicha atomización consiste en la existencia de un excesivo número de municipios de pequeño tamaño, parecería un contrasentido cualquier tendencia proclive a la aparición de nuevos municipios, puesto que estaría agravando aún más esa *atomización* que se pretende superar. Por todo ello podemos afirmar sin demasiado miedo a equivocarnos que, aunque no se declara

---

<sup>469</sup> Fernández de Gatta Sánchez opina al respecto que son medidas tendentes a *«desincentivar la creación de nuevos Municipios»*. Fernández de Gatta Sánchez, D., *Los municipios y las mancomunidades en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, en Quintana López, T. (Dir), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

abiertamente, la intención velada de esta regulación es la de reducir a su mínima expresión la posibilidad de crear nuevos municipios.

Sin embargo existen otras posiciones doctrinales para las que las disposiciones del artículo 13.2 LRBRL no deben interpretarse necesariamente como una posición contraria a la creación de nuevos municipios por parte del legislador básico estatal, sino más bien como expresión de las mínimas características que éste ha considerado necesario que reúna su concepción de prototipo básico de municipio<sup>470</sup>.

### **2.2.1. Núcleo de población de, al menos, 5.000 habitantes**

Pese a que el nuevo régimen de fusión de municipios ha suscitado en líneas generales mayor atención política y tratamiento doctrinal creemos que, sin embargo, la introducción por primera vez en la legislación básica estatal de esa exigencia de *al menos 5.000 habitantes*<sup>471</sup> no es cuestión baladí y se trata de una de las disposiciones más trascendentes que aporta la LRSAL. Así puede considerarse, por encima de las medidas facilitadoras de la fusión, dado que este nuevo requisito, en la práctica, dificulta sobremanera la creación de nuevos municipios y va a contribuir decisivamente a cambiar la tendencia de los últimos 35 años en los que ha predominado la creación de los municipios sobre la fusión de los mismos. La fijación de un *mínimum* demográfico para la constitución de nuevos municipios no resulta una novedad normativa, puesto que esta previsión ha sido usual en nuestra legislación local histórica. Su instauración por vez primera tuvo lugar en el famoso artículo 310 de la Constitución de Cádiz, regulándose también posteriormente en el Real Decreto de 23 de julio de 1835, Ley de 8 de enero de 1845, Ley de 5 de julio de 1856, Real Decreto de 21 de octubre de 1866 (que modificaba la Ley de 1845 que fue restablecida en el bienio progresista) y en la Ley de 20 de agosto de 1870<sup>472</sup>.

---

<sup>470</sup> Cosculluela Montaner considera que el artículo 13.2 se trataría de un precepto «*que no debe interpretarse sólo como un límite a la creación de nuevos municipios sino como un verdadero criterio de lo que el legislador quisiera como municipio tipo*». Cosculluela Montaner, L., *Presentación ... op.cit.*, págs. 39-40.

<sup>471</sup> Por el contrario, la gran mayoría de leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas sí han establecido una cifra mínima de habitantes con las que han de contar los núcleos de población para poder segregarse y constituir un nuevo municipio.

<sup>472</sup> Pons Portella, M., *La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, REALA Nueva Época, nº. 5, enero-junio 2016.

Si nos atenemos a las cifras de población con las que contaban la mayoría de los municipios que se han venido constituyendo hasta ahora, puede observarse cómo la práctica totalidad de ellos contaban con menos de 5.000 habitantes. Los datos al respecto son sobradamente ilustrativos. Desde la entrada en vigor de la LRSAL (el 31 de diciembre de 2013) a octubre de 2016 se han creado seis nuevos municipios por segregación. En 2014 Dehesas Viejas (Granada) y Montecorto y Serrato (Málaga); y en 2015 Balanegra (Almería) y Domingo Pérez y Játar (Granada). Pues bien, todos ellos han sido creados al amparo de las previsiones normativas aplicables sobre criterio poblacional existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, ya que de haberse aplicado el mínimo de 5.000 habitantes de la misma ninguno podría haberse constituido como nuevo municipio. Todos ellos presentan datos de población muy inferior a los 5.000 habitantes y, excepto Balanegra (2.804 habitantes), el resto podrían fácilmente considerarse como municipios *exiguos*: Dehesas Viejas (783 habitantes), Montecorto (649 habitantes), Serrato (505 habitantes), Domingo Pérez (888 habitantes) y Játar (629 habitantes)<sup>473</sup>.

No obstante, la LRSAL no ha podido evitar que se erijan, por segregación, como nuevos municipios todos aquellos núcleos de población menores de 5.000 habitantes que, reuniendo los restantes requisitos exigidos, comenzaron la tramitación de sus expedientes de alteración antes de la entrada en vigor de la LRSAL y se han podido crear al aplicárseles la normativa (ya sea autonómica o estatal con carácter supletorio) anterior que, o bien no establecía un mínimo poblacional o lo hacía en número inferior a los 5.000 reseñados. En ese sentido, hubiese resultado aconsejable la introducción de un régimen transitorio en virtud del cual dicho mínimo poblacional se aplicase a expedientes de segregación de municipios en tramitación que impidiese la creación de muchos de ellos, que ha terminado produciéndose con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL dando lugar a la existencia de nuevos municipios de reducidísimo tamaño, todos ellos muy por debajo de los 5.000 habitantes<sup>474</sup>.

---

<sup>473</sup> Datos de población del INE.

<sup>474</sup> Ya existe un precedente en diferentes leyes autonómicas de régimen local que disponen en sus disposiciones transitorias la aplicación de sus preceptos a expedientes que se encontrasen en tramitación en el momento de aprobarse las mismas: Disposición Transitoria Tercera de la 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja o Disposición Transitoria Segunda de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

Un interesante interrogante en relación con este mínimo poblacional lo introduce Arias Martínez al estimar que *«En todo caso, parece que el nuevo municipio deberá contar, tal como establece el artículo 13 en su apartado 2º, con una población mínima de 5.000 habitantes. Lo que significa que aquellos municipios que, una vez fusionados, no alcancen ese mínimo, no podrán suscribir un nuevo convenio de fusión»*<sup>475</sup>. Esta interpretación puede resultar cuestionable si se considera que el requisito de 5.000 habitantes introducido en el artículo 13.2 se refiere a la creación de nuevos municipios por segregación, ya que también señala que se crean sobre la base de núcleos territorialmente diferenciados y en las fusiones y agregaciones en muchas ocasiones esos núcleos prácticamente ya están confundidos total o parcialmente por lo que entonces, con independencia de la población, nunca podrían crearse municipios por fusión o agregación. Además parece razonable que el legislador no desee que donde antes había un municipio ahora haya dos, tres o más (como ocurre con la segregación), pero sí parece derivarse del espíritu de la ley que, aunque no alcancen una población de 5.000 habitantes, prefiera, a modo de ejemplo, en lugar de dos municipios de 2.000 y 2.500 habitantes respectivamente, uno sólo, aunque tuviese una población resultante de 4.500 habitantes y no llegase a los 5.000.

Por otra parte, esa cifra concreta de 5.000 habitantes no resulta de una decisión caprichosa o arbitraria del legislador, sino que cuenta con cierta tradición en la legislación española<sup>476</sup> y el propio Consejo de Estado la ha sugerido en diferentes ocasiones como el mínimo a partir del cual un municipio puede resultar eficiente<sup>477</sup>. También desde la doctrina se ha apuntado a ese número de habitantes como el deseable para prestar con eficacia los servicios públicos propios de un municipio. Savigny sostiene que *«En ningún país extranjero se admite que los servicios públicos esenciales puedan prestarse con eficacia con menos de 5.000 habitantes. No se olvide, en efecto, que para la casi totalidad de los países europeos, se considera la cifra de 5.000 habitantes como un “mínimum” para la constitución de una colectividad racional»*<sup>478</sup>, mientras que para Rodríguez-Arana Muñoz el umbral mínimo de

---

<sup>475</sup> Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 125. También en el mismo sentido Campos Daroca, J.M., *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*, Ed. Bosch, Barcelona, 2014, pág. 171.

<sup>476</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 14.

<sup>477</sup> Entre otros, Dictamen nº 1.876/1994, de 3 de noviembre de 1994 y Dictamen nº 1.988/1.996, de 27 de junio de 1996.

<sup>478</sup> De Savigny, J., *¿El Estado contra los municipios? ...*, op.cit., pág. 242.

viabilidad financiera, política y técnica de un municipio lo marcan los 5.000 habitantes<sup>479</sup>. También López Ramón, de cara a una posible fusión, apuesta por 5.000 habitantes al considerarla una cifra lógica por resultar muy cercana a la actual estadística de población media por municipio en España, que es de 5.765 habitantes<sup>480</sup>. E incluso alguna normativa sectorial también ha fijado ese umbral de población como criterio para la clasificación de municipios según su tamaño, como sucede con la regulación de los funcionarios de habilitación de carácter nacional<sup>481</sup> que clasifica como secretarías de clase tercera a las correspondientes a Ayuntamientos cuyo municipio tenga una población inferior a 5.001 habitantes, la existencia preceptiva de la Junta de Gobierno Local o de las Comisiones Informativas<sup>482</sup>, prestación de servicios básicos obligatorios<sup>483</sup>, o fijación de coeficientes en la distribución de la participación en los tributos del Estado<sup>484</sup>.

Precisamente atendiendo a ese carácter de mínimo indispensable que encierra ese guarismo, cabe preguntarse si no hubiese resultado más apropiado no quedarse justo al borde de ese límite y establecer una cantidad de habitantes algo superior que exigiera a los municipios superar de manera más holgada esa exigencia. Más aún en un contexto como el de los municipios rurales, principales afectados por el inframunicipalismo, donde la progresiva y sostenida despoblación durante los últimos años viene siendo la nota dominante. Creemos que hubiese resultado más adecuado no quedarse en el mínimo de los 5.000 habitantes y haber optado por una cifra superior, en torno a unos 7.000 habitantes, para así garantizar que se crean municipios que superen ese límite de manera más holgada y no se encuentren permanentemente en la frontera de municipio inviable<sup>485</sup>. Incluso se ha sugerido la cifra

---

<sup>479</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, J., *El gobierno y la administración local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, n.º. 19, 2010, pág. 2.843.

<sup>480</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación ...*, op.cit., pág. 101.

<sup>481</sup> Artículo 2 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

<sup>482</sup> Artículo 20 de la LRBRL.

<sup>483</sup> Artículo 26 de la LRBRL.

<sup>484</sup> Gracia Herrero, F.J., *La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local*, El Consultor de los Ayuntamientos, n.º. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014, pág. 554 y Martínez Fernández, J.M., *Los pequeños y medianos municipios ante la reforma ...*, op.cit., pág. 1.490.

<sup>485</sup> Un modelo a seguir puede ser la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de la Islas Baleares que exige para la creación de un nuevo municipio en su artículo 13.e) que el municipio de nueva

superior de 10.000 habitantes como límite mínimo para crear nuevos municipios al considerar que, probablemente, sea la más acorde con las exigencias de la época actual<sup>486</sup>.

En este particular la LRSAL ha optado por una postura bastante moderada, requiriendo tan sólo el mínimo comúnmente aceptado de 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios y permitiendo subsistir a los municipios ya existentes que se encuentren por debajo de dicha cifra.

### **2.2.2. Municipios que resulten financieramente sostenibles**

Junto a la adición, en el apartado segundo del artículo 13 LRBRL, de esa nueva exigencia consistente en que el municipio resultante sea *financieramente sostenible*, cabe destacar igualmente que ya en el apartado primero de ese precepto, al tratar el desarrollo procedimental del proceso, se introduce como un nuevo requisito la necesidad del preceptivo *informe de la Administración que ejerza la tutela financiera*<sup>487</sup>.

Al abordar este nuevo requisito, derivado de las exigencias de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y reducción del gasto, nos encontramos con que ningún texto legal ni los manuales doctrinales nos ofrecen una definición, siquiera aproximada, de qué debemos entender por municipio financieramente sostenible. Lo más parecido que encontramos en la normativa es el concepto de inversiones financieramente sostenibles que puede extraerse de lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta TRLRHL. Atendiendo al cual serán inversiones financieramente sostenibles las realizadas por entidades locales que se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, que tengan cabida en el grupo de programas del Anexo I de la Orden EHA / 3565 / 2008, de 3 de diciembre, que tengan una vida útil superior a cinco años y que permitan durante su ejecución, mantenimiento y liquidación dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

---

creación tenga una población mínima de 6.000 habitantes y que el matriz no baje con ella de los 9.000 habitantes.

<sup>486</sup> Coscolluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 15.

<sup>487</sup> Administración que podrá ser, dependiendo del caso en cada autonomía, la General del Estado o la de la propia Comunidad Autónoma.



La indefinición legal y doctrinal lleva a tener que elaborar un concepto de municipio financieramente sostenible como requisito a cumplir para la creación de nuevos entes locales. No es tarea fácil dado el inmenso espacio que ocupa esta materia que abarca los ámbitos económico, financiero y presupuestario. Esto nos obliga a un especial ejercicio de síntesis, que enfocamos considerando que la elaboración de dicho concepto tendrá como vectores nucleares esos principios rectores que consagra la LOEPSF. Tomando éstos como base y tratando de ser los más sucintos posibles ciñéndonos en la elaboración de este concepto al contexto normativo en el que nos situamos, podría definirse en estos términos: «Serán municipios financieramente sostenibles aquellos que no gasten más de lo que ingresen, mantengan un nivel de endeudamiento adecuado, elaboren sus presupuestos anualmente dentro de una planificación a medio plazo, proporcionen información económico financiera veraz y públicamente disponible, apliquen políticas de racionalización del gasto y mejora de la gestión valorando sus repercusiones, tengan en cuenta el impacto que sus actuaciones puedan provocar en el resto de administraciones públicas y sean responsables de las consecuencias derivadas del incumplimiento de todo lo anterior».

Vemos en este precepto el problema añadido de valorar todas estas circunstancias de manera justa y ecuaníme. Existen algunos factores que dependerán de parámetros contables o ratios económico-financieros que facilitan sustancialmente su cuantificación, como el nivel de endeudamiento o el no gastar más de lo que se ingresa. Por el contrario otros, como la lealtad institucional o la responsabilidad, son netamente subjetivos y dependerán en gran medida de la voluntad del gestor, lo que dificultará sustancialmente su apreciación. Bien es cierto que consideramos que han de valorarse esos parámetros partiendo de nuestra propia definición, al no haber encontrado otra que nos permita disponer de elementos de juicio distintos. Es por ello que esta cuestión, que aquí sólo nos podemos plantear en estos términos, queda totalmente abierta y dependerá en gran medida de la evolución de la futura jurisprudencia que tenga que pronunciarse sobre estos conceptos aún muy recientes en nuestro ordenamiento jurídico. Será ella y la doctrina de otros órganos como el Consejo Consultivo los que nos ofrezcan los cauces interpretativos para constatar el cumplimiento de este requisito.

### 2.3. Fomento de la fusión como opción para reducir municipios

La nueva regulación de fusión de municipios no contempla realmente ninguna medida innovadora en comparación con normativas anteriores, y su figura más destacada, el convenio de fusión, es objeto de una parca regulación que nada específica en cuanto a su tratamiento procedimental, salvo que podrá acordarse *sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica*. Estas medidas se han valorado por Amenós Álamo como una «*tacaña articulación de incentivos a la fusión*»<sup>488</sup>. Respecto al mismo es preciso hacer dos consideraciones fundamentales. La primera es el cambio sustancial que supone el pasar de exigir mayoría absoluta en la regulación anterior a establecer que dichos convenios serán aprobados por mayoría simple, lo que denota el gran interés del legislador en facilitar que éstos se lleven a cabo<sup>489</sup>. Buena muestra de ello es que no sólo se limita a operar ese cambio, sino que además determina que, para la adopción de cualquiera de los acuerdos del artículo 47.2 de la LRBRL que estén relacionados con la fusión, también bastará igualmente con la mayoría simple<sup>490</sup>. Semejante previsión facilitará la aprobación de fusiones incluso en escenarios de municipios donde las fuerzas políticas favorables a la agrupación no sumen la mayoría cualificada requerida hasta este momento. Aunque esta posibilidad de aprobar fusiones por una mayoría simple también puede generar unas consecuencias negativas que no parecen haberse ponderado lo suficiente. En este sentido, De Diego Gómez apunta que ello podría ocasionar innumerables recursos así como «*abrir heridas en la convivencia de los vecinos afectados*». Y se muestra escéptico por la efectividad de esta medida, ya que considera que no por rebajar ese quórum de la mayoría van a darse necesariamente más fusiones<sup>491</sup>.

---

<sup>488</sup> Amenós Álamo, J., *El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Anuario del Gobierno Local, 2013, pág. 63.

<sup>489</sup> Pese a que por otra parte pueda dar lugar a situaciones paradójicas como el hecho de que se requeriría una mayoría más cualificada (la absoluta) para, por ejemplo, formar una comarca o alterar la calificación jurídica de un bien que para fusionarse con otro municipio (en que bastaría la simple). Circunstancia que ha llevado a que esta previsión sea muy criticada por algunos autores al considerar que constituye una de las mayores deficiencias de la regulación del artículo 13, porque dicha excepción a la regla de las mayorías cualificadas puede afectar a la garantía de la autonomía local. Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 135.

<sup>490</sup> Este cambio resulta fundamental puesto que el citado artículo 47.2 de la LRBRL ha sido la referencia de la Ley de Bases a la hora de determinar qué acuerdos plenarios de las entidades locales, por su importancia y trascendencia, requieren mayoría absoluta para su aprobación.

<sup>491</sup> De Diego Gómez, A., en *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013 ...*, op.cit.

La segunda de las cuestiones que se ha suscitado es si tal regulación puede resultar invasiva al relegar a la categoría de procedimiento subsidiario el regulado por las Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes de régimen local. La respuesta debe ser negativa, ya que se podrá llevar a cabo, como se encarga de dejar claro la propia ley, «*sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica*». Por lo que a partir de ahora los municipios que opten por fusionarse entre sí tendrán dos vías alternativas para hacerlo: 1) el convenio de fusión del artículo 13 de la LRBRL y 2) los procedimientos para la fusión de municipios previstos en la ley de régimen local de la Comunidad Autónoma respectiva. Entendemos que el recelo autonómico respecto al convenio de fusión estatal viene motivado por su temor al hecho de que las facilidades y agilidad que ofrece a los promotores de la fusión el procedimiento de la ley básica pueda hacer que éstos se decanten preferentemente por éste en lugar del que establecen las autonomías en sus propias leyes. Temor que puede ser disipado y contrarrestado fácilmente por las Comunidades Autónomas con la simple modificación de sus respectivas leyes autonómicas en el sentido de ofrecer alicientes a sus respectivos procedimientos de fusión de tal manera que, respetando las disposiciones básicas, los hagan más atractivos que el estatal. Otros autores consideran, sin embargo, que las previsiones de la LRBRL sobre el convenio de fusión deben interpretarse en el sentido de que ésta en realidad remite al procedimiento autonómico para su tramitación o simplemente exige que en toda fusión exista ese acuerdo entre los municipios afectados, pero no enerva el hecho de que, en última instancia, la aprobación del convenio de fusión corresponderá a la Comunidad Autónoma<sup>492</sup>. No obstante algún sector de la literatura

---

<sup>492</sup> Por todos, Alonso Mas, M.J., *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, en Domingo Ceballos, M.J. (Dir.), *Reforma del régimen local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, veintitrés estudios*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2014, págs. 315-316, Velasco Caballero, F., *Títulos competenciales ...*, op.cit., pág. 120, Almeida Cerredá, M., *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, Istituzioni del federalismo, Rivista di studi giuridici e politici, nº 2, 2015, pág. 349, Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 126 ó Campos Daroca, que incluso hace un esbozo de las siguientes fases que, a su juicio, debería seguir la aprobación del convenio de fusión: «1) Acuerdo de los Ayuntamientos interesados mediante la aprobación del convenio de fusión por mayoría simple de cada uno de los plenos. 2) Sometimiento a información pública de los acuerdos por los que se aprueba el convenio. 3) Cumplido el periodo de información los Ayuntamientos adoptarán nuevo acuerdo por mayoría simple resolviendo las alegaciones que se hayan presentado. 4) Remisión de los acuerdos municipales y del convenio de fusión a la Comunidad Autónoma, que previo informe, remitirá todo al Consejo de Estado u órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno, para dictamen preceptivo. Simultáneamente se pondrá en conocimiento de la Administración General del Estado el expediente de fusión. 5) El expediente se resuelve por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, que en ningún caso dará lugar a la alteración de los límites provinciales. Este Decreto debe publicarse en el BOE, el boletín de la Comunidad Autónoma y en el de la Provincia. 6) Realizada la fusión se dará traslado a la Administración general del Estado para la debida constancia en el Registro Estatal de Entidades locales». Campos Daroca, J.M., *La reforma de la Ley de Bases ...*, op.cit., pág. 173.

científica, bien es cierto que minoritario, se alinea con nuestra tesis en contraposición a esos considerandos. Entendemos que es el caso de Rivero Ysern que, aunque precisamente por ello lo valore como una interferencia en las competencias autonómicas, da a entender que la tramitación y aprobación del convenio de fusión se ventila únicamente en sede municipal, al sostener que con dicho convenio se sustraen las competencias autonómicas en esta materia tanto en lo que se refiere al establecimiento del procedimiento para las fusiones como a la competencia para aprobarlas<sup>493</sup>.

En este punto procede, adelantándonos al tratamiento jurisprudencial de la LRSAL que abordamos más adelante, tratar brevemente la respuesta dada por el Tribunal Constitucional al recurso de inconstitucionalidad 2001/2014 interpuesto por el Parlamento de Navarra sobre este aspecto. Este recurso apunta a la posible inconstitucionalidad del convenio de fusión en términos prácticamente idénticos a los que planteamos, cuando sostiene lo siguiente: *«También se impugna el art. 13.6 LBRL, que prevé un convenio de fusión de los municipios que culmina con la aprobación por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados, sin intervención alguna de la Comunidad Foral como Administración competente en materia de alteración de los términos municipales, sin perjuicio de las bases estatales. En la medida en que este artículo se interprete de manera que se excluya a la Comunidad Foral del proceso de decisión, se estará vulnerando la competencia foral sobre alteración de términos municipales. En este sentido, se argumenta que, cuando el art. 13.4 LBRL dispone que los municipios podrán acordar su fusión mediante convenio, parece que está atribuyendo la decisión final sobre la fusión a los propios Ayuntamientos y la normativa autonómica («sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica») reduce su alcance a determinar el procedimiento, pero no la decisión final que, según la normativa estatal impugnada, correspondería solo a los municipios».*

La STC 180/2016 que resuelve dicho recurso lo ha desestimado, al considerar que se plantea en términos análogos, remitiéndose a los fundamentos señalados en la STC 41/2016 dictada con motivo del recurso extremeño. Este nuevo pronunciamiento en la misma línea que

---

<sup>493</sup> Rivero Ysern, J.L., *La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, en Carrillo Donaire, J.A. y Navarro Rodríguez, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

sus predecesores viene a abonar aún más si cabe la interpretación que debe darse al régimen del nuevo convenio de fusión. El Tribunal Constitucional pues, ha avalado reiteradamente lo que describe el propio recurso navarro, esto es: *«un convenio de fusión de los municipios que culmina con la aprobación por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados, sin intervención alguna de la Comunidad Foral como Administración competente en materia de alteración de los términos municipales»*. Tras estos rotundos fallos judiciales poca duda cabe ya de que el convenio de fusión es independiente del establecido por las Comunidades Autónomas, de forma que si dos municipios desean fusionarse entre ellos firmando un convenio de fusión, basta con que éste sea aprobado por mayoría simple de sus respectivos Plenos, sin que pueda producirse ningún tipo de intervención autonómica en todo ese procedimiento. Se configura, por tanto, un nuevo proceso que se desarrolla en su integridad en un ámbito puramente municipal al margen de las Comunidades Autónomas, a las que no corresponde su tramitación, con independencia de sus competencias en materia de alteración de términos municipales.

En este mismo sentido lo interpreta la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (aprobada después de la LRSAL) en la regulación que en su artículo 15 hace del convenio de fusión. Añade como requisitos adicionales que el proyecto de convenio sea sometido a información pública durante 30 días (algo aconsejable como ya hemos señalado) y que se evacuen los informes de las administraciones autonómicas competentes en materia de Administraciones Públicas y de Hacienda (que serán preceptivos pero no vinculantes). Pero en lo esencial se acomoda a lo dispuesto por la LRSAL, al contemplar que la aprobación del convenio de fusión se lleve a cabo directamente por los Plenos de los respectivos Ayuntamientos, exigiendo tan sólo que dicho acuerdo se pronuncie sobre las alegaciones que se hayan podido presentar y acerca de los informes autonómicos si son desfavorables. Bastando finalmente con remitir ese acuerdo de aprobación a los órganos autonómicos competentes. Es decir, que los municipios canarios podrán fusionarse aprobando su respectivo convenio incluso con los informes desfavorables de la propia Comunidad Autónoma.

Otro de los interrogantes que genera esta figura es la de posible aplicación de los beneficios derivados del mismo a los municipios que se hayan fusionado siguiendo el procedimiento previsto en la legislación autonómica. Ante la falta de concreción de la norma en este punto, y si nos atenemos a la redacción literal del precepto, podría deducirse que todo el régimen contemplado en el apartado 4 únicamente es predicable de los expedientes de

fusión de municipios articulados a través de la técnica del convenio de fusión introducida por la LRSAL, mientras que a las fusiones tramitadas según los procedimientos que han establecido las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias en materia de régimen local, que siguen teniendo plena vigencia, les resultarán aplicables la tramitación y efectos en ellas previstos. Pero si hacemos una interpretación más extensiva y acorde con el espíritu de la LRSAL manifestado en su propio preámbulo, debemos quedarnos con la opción más integradora que supone entender que estos incentivos son extensibles, siempre que también se cumplan las contrapartidas a que obliga, a cualquier nuevo municipio que resulte de una fusión, ya sea a resultas del convenio de fusión o de la aprobación por la Comunidad Autónoma respectiva siguiendo el procedimiento establecido en su propia normativa. Consecuentemente con lo anterior también cabe sostener que, en el caso de expedientes tramitados en el seno autonómico, los beneficios que establece la LRSAL para los municipios fusionados son acumulativos con los que igualmente pueda prever la normativa autonómica en todo aquello que no sea incompatible.

No obstante, la falta de tramitación de convenios de fusión hasta la fecha presenta el interrogante de cuál ha de ser la tramitación a seguir en los mismos. Su carácter inédito y radicalmente diferente de las anteriores previsiones descarta la aplicación de la mayor parte de previsiones respecto al procedimiento del TRRL y el RPDT. Por lo que creemos que habrá de acudirse, con carácter supletorio, a las previsiones de la LPAC. Para mayor seguridad jurídica y participación pública no estaría de más que el procedimiento contase con una aprobación inicial, seguida de un trámite de audiencia para la presentación de alegaciones o sugerencias, antes de su aprobación definitiva. Bastando posteriormente con la publicación en los Boletines Oficiales del Estado, Comunidad Autónoma y Provincia para su público conocimiento, así como comunicación a la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma a los efectos oportunos y para la inscripción en sus respectivos Registros de Entidades Locales<sup>494</sup>.

Otra de las medidas novedosas que contempla es la prohibición de que el nuevo municipio resultante de la fusión pueda segregarse hasta que hayan transcurrido un mínimo de diez años desde la firma del convenio de fusión. La previsión en sí misma merece una

---

<sup>494</sup> En este particular resulta de sumo interés la propuesta de esquema básico de expediente de fusión así como del contenido documental del mismo que realiza De Diego Gómez, A., en *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013* .... op.cit.

valoración muy positiva, porque entendemos que su finalidad es tratar de garantizar la estabilidad y mayor perdurabilidad posible de las fusiones que se realicen y con ellas del nuevo mapa municipal. También permitirá evitar que se produzcan fusiones municipales *fraudulentas* con el único fin de acogerse a los incentivos de la fusión<sup>495</sup>. Aunque no se comprende por qué el legislador se ha decantado por un periodo mínimo de diez años y no ha optado por un mayor margen temporal, veinte o treinta años por ejemplo, que permita a las reformas implantadas perpetuarse aún con más consistencia. Nada se dice al respecto, dejando abonado el campo a la interpretación de varias hipótesis. Bien podría pensarse que dicho plazo de diez años puede equivaler al periodo que se ha calculado necesario para que esos municipios que por separado no eran viables ni eficientes logren con la fusión revertir dicha situación y estabilizarse, de manera que si se segregan pasado ese tiempo lo harán dando lugar a municipios financieramente sostenibles. O también podría interpretarse como otra más de las *facilidades* concedidas, en el bien entendido de que resultará más asumible sociológica y políticamente para la población de los municipios integrantes el saber que no es un proceso irreversible, pudiendo deshacerse en un ámbito temporal razonable en el caso de que sus resultados no sean todo lo satisfactorios que se esperaban.

En los dos siguientes párrafos del apartado cuarto, encabezados con la redacción «*al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:*» y «*la fusión conllevará*» respectivamente, haciendo gala de una técnica legislativa manifiestamente mejorable se entremezclan, en el segundo de ellos, medidas de fomento de la fusión con consecuencias derivadas de la misma. En el párrafo destinado a reseñar las consecuencias de la fusión se habla de la posibilidad de que algunos de los municipios pueda funcionar como forma de organización desconcentrada o la constitución de un fondo para municipios que se encuentren en situación de déficit, previsiones ambas que, en realidad, constituyen medidas de fomento de las fusiones. Entendiendo que para el correcto tratamiento sistemático de las mismas hubiese bastado con situar específicamente todas las disposiciones de impulso de las fusiones en el mismo párrafo.

---

<sup>495</sup> Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 134.

### 2.3.1. Medidas incentivadoras de las fusiones

Los apartados a), b), c), d) y e) del primer párrafo del apartado cuarto contienen el primer grupo de medidas. Este primer bloque de medidas se articula en torno a la concesión de una serie de incentivos en el reparto de la participación en los tributos del Estado y en las compensaciones que le corresponden por la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas. Esta participación se regula, para los municipios que no son capitales de provincia, ni de Comunidad Autónoma ni tienen una población igual o superior a 75.000 habitantes (los que por mera lógica serán objeto de posibles fusiones), en los artículos 122 a 125 TRLRHL. El coeficiente de ponderación, uno de los criterios en base a los que se calcula dicha participación, se incrementa en 0,10. También se les garantiza a los municipios fusionados que el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria, otros de los parámetros que determinan la participación, no serán inferiores a los que les corresponderían por separado antes de fusionarse. Y, por último, les asegura que su financiación mínima será, en todo caso, la suma de la que le correspondía a cada uno de los municipios por separado. En definitiva, la reforma avala que en términos de financiación la fusión sólo les reportará beneficios y nunca podrá suponer unas condiciones económico financieras en cuanto a ingresos más desfavorables que las que tenían individualmente antes de unirse. No obstante, de la misma manera que configura ese límite de mínimos que evita que la fusión pueda suponer un perjuicio, también se establece un tope en cuanto a los beneficios derivados de dichas disposiciones, determinando que de la aplicación de esas reglas no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe superior al que resulte de la aplicación del artículo 123 TRLRHL<sup>496</sup>. Todas estas previsiones excluyen a los municipios del artículo 111 TRLRHL (capitales de Provincia o Comunidad Autónoma, o con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes). Aunque es consecuente pensar que la fusión será empleada casi en exclusiva por medianos y pequeños municipios y que resultará muy poco probable que otros de mayor tamaño estuvieran interesados en fusionarse, no pueden descartarse esos casos en que por su singularidad específica ésta pueda resultar aconsejable. Motivo por el cual no tiene ningún sentido que se haya excluido de estos beneficios del proceso de fusión a grandes

---

<sup>496</sup> Dicho artículo calcula la participación total en los ingresos del Estado para cada ejercicio aplicando un índice de evolución al correspondiente al año base, tomando como tal el ejercicio 2004. A su vez, la participación correspondiente al año base de 2004 la obtiene incrementando en dicho índice de evolución la participación en tributos del Estado que resulte en 2003 para el conjunto de municipios que integran este grupo, que serán aquellos que no sean capital de Provincia, ni Comunidad Autónoma o que tengan una población inferior a 75.000 habitantes. Por su parte, el índice de evolución, según el artículo 121 del TRLRHL, se determina por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año al que corresponda la participación y el año base de 2004.



municipios que deseen fusionarse. Pensemos en el caso de municipios de mayor tamaño limítrofes con núcleos de población con los que prácticamente se confunden, haciendo que la fusión resulte igualmente aconsejable. Controversia que se podría haber evitado fácilmente no habiendo hecho esa innecesaria alusión a los municipios del artículo 124 TRLRHL, que conlleva una discriminación injustificada hacia los municipios de mayor tamaño que también deseen optar por la fusión.

Sí podría darse hipotéticamente un caso bastante paradójico en el que la fusión de dos municipios que por separado estaban incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 124 TRLRHL, dieran como resultado un nuevo municipio que pasaría a estar incluido dentro de los del artículo 111 TRLRHL. En este, por otra parte muy extraño supuesto, creemos que no debería existir ningún problema para que se le pudieran aplicar al nuevo municipio los incentivos anteriormente referidos, puesto que lo contrario supondría una incongruente penalización para esos entes locales.

En último lugar, se sumarán las compensaciones derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas que por separado correspondan a cada uno de los municipios que se fusionan. Resulta otra ventaja añadida para los municipios, que verán cómo la suma por este concepto de los municipios individualmente considerados será mayor que la que correspondería si se calculase sólo respecto al municipio fusionado.

Otro de los atributos para hacer más atrayente la fusión de municipios es la dispensa al nuevo municipio resultante de la obligación de prestar los servicios mínimos previstos en el artículo 26 LRBRL que le pudiesen corresponder como consecuencia del aumento poblacional derivado de la fusión<sup>497</sup>. La trascendencia de esta medida es sumamente importante porque va a permitir que si, por ejemplo, el nuevo ente resultante de la fusión de dos municipios de 3.000 y 2.500 habitantes tiene como resultado una población de 5.500 habitantes, va a quedar dispensado de prestar los servicios mínimos obligatorios correspondientes a los municipios de más de 5.000 habitantes. La medida es razonable porque, si precisamente con la fusión se pretende integrar a municipios que por separado no

---

<sup>497</sup> Recordemos que el artículo 26 atribuye a los municipios la prestación de esos servicios mínimos obligatorios dividiendo éstos según varios rangos de población. Así, habrá servicios obligatorios a prestar en todos los municipios, en aquellos con población superior a 5.000 habitantes, en los de más de 20.000 habitantes y, por último, en municipios con población superior a 50.000 habitantes.

resultan eficientes para prestar los servicios que le correspondían por su tamaño, menos aún lo serán si se le añaden todavía más servicios derivados del incremento poblacional. Constituye una herramienta útil para facilitar el funcionamiento del nuevo municipio en sus comienzos, dado que se presume que la fusión es motivada por la dificultad de esos municipios para prestar sus servicios de forma adecuada, constituyendo un importante alivio el que se les descargue de algunos de ellos.

En supuestos como el del ejemplo, en el que se trata de dos municipios homogéneos pertenecientes al mismo nivel poblacional de prestación de servicios mínimos obligatorios, la aplicabilidad de esta previsión no ofrece dificultad alguna. Pero supongamos que hay un municipio de 5.500 habitantes que se fusiona con otro de 1.500, pasando a tener 7.000 habitantes. En este caso el municipio de 5.500 habitantes, a pesar del incremento poblacional, se mantendría en el mismo tramo y continuaría prestando idénticos servicios mínimos obligatorios. En cambio, el núcleo de población 1.500 habitantes pasaría, como consecuencia de la fusión, a integrarse en un municipio situado en el tramo de población superior a 5.000 habitantes. En estos supuestos, el municipio resultante estaría obligado a extender los servicios mínimos obligatorios que prestaba a todo su nuevo territorio para garantizar los mismos servicios a la nueva población y evitar que existan núcleos, y vecinos, de primera y de segunda categoría.

El aspecto más discutible y carente de toda lógica de esta exención es el hecho de que se prevea *sine die*<sup>498</sup>. Hubiese sido conveniente establecer un límite temporal máximo para la dispensa<sup>499</sup>. Pasado un tiempo prudencial y una vez armonizado el funcionamiento del nuevo municipio resultante, presumiblemente con mayor población y una situación económico financiera más saneada y favorable, ya no existe justificación alguna para exceptuarle de prestar los servicios mínimos obligatorios que le correspondan por el tramo de población en el que haya pasado a incardinarse.

---

<sup>498</sup> Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...* op.cit., págs. 132-133.

<sup>499</sup> Jiménez Franco propone otorgar esta dispensa por un plazo máximo de diez años, pasado el cual estarían obligados a prestar todos los servicios mínimos que le correspondiesen por su umbral de población. Jiménez Franco, E., *La fusión de municipios en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en García Rubio, F. (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015, pág. 92.

Lógicamente, la exención de prestar nuevos servicios sólo se aplica en el momento de la fusión y como consecuencia del aumento poblacional generado por ésta; de manera que si en un momento posterior el número de habitantes del municipio aumenta, de forma que éste pase a un tramo de población superior en el que sean preceptivos nuevos servicios mínimos obligatorios sí estaría obligado a prestarlos<sup>500</sup>.

Por último da preferencia a los nuevos municipios resultantes, durante los cinco años siguientes a la adopción del convenio de fusión, en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Plazo de cinco años que, incluso, podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. No se concreta la duración de dicha prórroga, por lo que podría ser anual, bianual, o directamente por otros cinco años. En cualquier caso, creemos lógico que la duración de la prórroga sea por un periodo máximo de otros cinco años (ya sea concedido directamente o renovable de forma anual), ya que no resultaría razonable conceder una prórroga mayor que el plazo inicialmente concedido<sup>501</sup>.

Tampoco se explica en qué consistirá esa preferencia en las diferentes ayudas, por lo que el abanico de posibilidades es amplísimo. En los procedimientos en concurrencia competitiva podrá articularse mediante la concesión de puntos adicionales por su situación de municipio fusionado, eximiéndole del cumplimiento de determinados requisitos para el acceso a los mismos, favoreciéndolos en los criterios determinantes de asignación de los recursos etc. O también podrán gestionarse mediante el otorgamiento directo de ayudas de diversa índole (asistencial, material, institucional etc.) o asignaciones económicas a través de subvenciones o convenios suscritos *ad hoc* con los nuevos municipios resultantes. En todo caso, como veremos más adelante, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 falló que la adopción de estas medidas de fomento de las fusiones está plenamente amparada por la cobertura que ofrece el artículo 149.18º CE. Pero lo está en la medida en que sean planes,

---

<sup>500</sup> Romera Jiménez, O. y Rodríguez Márquez, J., *Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales*, Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Crónica Presupuestaria, nº 2, 2014.

<sup>501</sup> De hecho, el propio artículo 32.1 de la LPAC es aún más restrictivo, al disponer que se «podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos...».

subvenciones, convenios u otros instrumentos del Estado, por lo que esas medidas preferenciales deberán limitarse a éstos instrumentos estatales y no podrán incidir en otros de competencia autonómica o provincial.

Por otra parte, estas ayudas se podrán conceder con independencia de las que las Comunidades Autónomas pudieran establecer en sus respectivas normativas y respecto a sus propios planes, convenios o subvenciones similares en materia de fomento de las fusiones; siendo todas ellas plenamente compatibles amén de, en nuestra opinión, aconsejables.

### **2.3.2. Consecuencias derivadas de la fusión**

La primera, y más obvia, es la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios y, consecuentemente, de todos sus medios; a cuyo efecto los Plenos de cada municipio aprobarán las medidas de redimensionamiento para adaptar sus estructuras a la nueva situación. Es importante destacar que no supondrá incremento de la masa salarial, es decir, que no se podrá aumentar el gasto de personal con motivo de la fusión. Determinación que resulta consecuente con el trasfondo de la nueva ley destinada a contener el gasto público aprovechando las sinergias y economías de cierta escala que puede suponer la unión de los municipios. Es normal esperar que, si la fusión no supone un ahorro como sería lógico esperar, al menos no implique, en ninguno de los casos, un incremento del gasto en concepto salarial. El acuerdo se aprobaría, siguiendo con la línea marcada en el precepto, por mayoría simple de votos y en cuanto a su contenido podría asimilarse a una variedad de estipulaciones comprensivas de todos los acuerdos precisos para adaptar los medios que la organización municipal tiene a su disposición a la nueva estructura unificada.

En segundo lugar dispone que el órgano de gobierno transitorio estará integrado por la suma de concejales de los municipios fusionados en los términos de la LOREG. Se puede apreciar una diferencia significativa respecto de lo previsto hasta ahora en el RPDT para la Comisión Gestora en los casos de fusión, donde determinaba que estaría compuesta por *«un número de Vocales Gestores igual al que correspondiese de Concejales según la población total resultante del nuevo municipio»*. No es una cuestión menor dado que los resultados en uno y otro caso varían sustancialmente. Basta un simple ejemplo para comprobarlo. Según el

artículo 179 LOREG, a un municipio de 600 habitantes le corresponden siete concejales, y a otro de 1.200 nueve. En el caso de fusionarse ambos, con el sistema del RPDT le corresponderían a la Comisión Gestora nueve vocales, puesto que el nuevo municipio pasaría a tener 1.800 habitantes, y quedaría incluido en la franja de 1.000 a 2.000 habitantes, a la que se le asigna dicho número de corporativos. Sin embargo, si aplicamos el nuevo artículo 13 LRBRL, nos iríamos a la suma de los concejales de los municipios fusionados, o lo que es lo mismo, al órgano de gobierno transitorio le corresponderían dieciséis concejales, casi el doble. Sin perjuicio de que sólo se arbitre esta solución con carácter transitorio hasta las próximas elecciones locales, no deja de ser chocante si comparamos esos dieciséis concejales de un municipio fusionado de 1.800 habitantes, por ejemplo, con los diecisiete concejales asignados a los municipios situados en una horquilla poblacional entre 10.000 y 20.000 habitantes. Parece un contrasentido que se alumbre una corporación transitoria sobredimensionada con un número excesivo de concejales para el tamaño del municipio resultante, más aún si recordamos el objeto principal de reducción y contención en el gasto que jalona la LRSAL. Tampoco se pronuncia sobre quién ejercerá como Alcalde en ese órgano de gobierno transitorio ni las reglas a seguir para su elección<sup>502</sup>.

Si así se acuerda en el convenio de fusión todos los municipios fusionados, o alguno de ellos, podrá funcionar como una forma de organización desconcentrada según lo previsto en el artículo 24.bis LRBRL. Recordemos que, según dicho precepto, esos entes carecerán de personalidad jurídica y mantendrán su denominación tradicional como caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, anejos u otros. Y únicamente podrán constituirse si son la opción más eficiente para la gestión desconcentrada en los términos de la LOEPSF. Con independencia del procedimiento que establezcan las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas para constituirse como tales los municipios fusionados podrán acceder directamente a esa categoría de entidades desconcentradas a través de la vía rápida del convenio de fusión (siempre, resulta conveniente insistir, que cumplan los requisitos del artículo 24.bis). Con ello se pretende igualmente, en línea con lo que anteriormente comentábamos, ofrecer ventajas para facilitar la implementación de las uniones. En este caso consistiría en su acceso directo a la condición de ente de gestión desconcentrada, que facilitará a los integrantes vencer posibles resistencias emanadas de la defensa de la

---

<sup>502</sup> De Diego Gómez, A., en *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013* ...., op.cit.

idiosincrasia local, al permitirles mantener su identidad propia dentro del nuevo municipio resultante de la fusión siendo un ente de gestión desconcentrada dentro del mismo<sup>503</sup>.

La fusión también implicará que el nuevo municipio se subrogará en los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, lo que no deja de ser, en cierta manera, un reflejo de las cuestiones que se habían de plasmar en las estipulaciones jurídicas y económicas a que ya se refería el artículo 14.2 RPDT. La innovadora eventualidad que incorpora es dejar la anterior previsión a salvo de lo dispuesto en su siguiente apartado, en el que contempla la posibilidad de que alguno de los municipios fusionados, que esté en una situación de déficit, pueda constituir un fondo adscrito al nuevo municipio en el que se incluyan todos sus activos y pasivos patrimoniales que resulten liquidables, para que lo sean por un liquidador en los cinco años siguientes a la adopción del convenio de fusión. La regulación de esta figura es bastante parca y con muy poco nivel de detalle. Para la concreción normativa de la contabilidad de ese fondo remite a un futuro desarrollo regulatorio por parte del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General del Estado. Uno de los interrogantes que plantea este apartado se presenta al señalar que la liquidación se practicará *sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores*. Si nos atenemos al tenor literal de la misma parece señalar que aquellos acreedores que no han visto satisfechas sus deudas con la liquidación de ese fondo podrán seguir ejercitando las acciones de reclamación de deuda que legalmente les correspondan hasta ver saldada la totalidad de su importe. Circunstancia que plantea la problemática, si todos los bienes patrimoniales que resultaban ejecutables ya han sido incorporados al fondo, y el resto serán teóricamente de dominio público, por definición inembargables, de contra qué recursos económicos municipales podrían tratar de dirigirse los acreedores. A tal efecto quedarían algunas opciones aún disponibles como transferencias recibidas del Estado o la Comunidad Autónoma, ingresos tributarios o no tributarios etc. El inconveniente de esta situación radica en que una vez liquidado el fondo y diluida la personalidad jurídica del deudor en la del nuevo municipio resultante, será inviable atribuir la parte alícuota de esa deuda al antiguo municipio deudor que ha pasado a integrarse en un todo imposible de *trocear*. Hecho que nos llevaría directos a la casilla de salida del párrafo anterior según el cual el nuevo municipio se subroga

---

<sup>503</sup> Esta previsión, que permitiría conservar la identidad y capacidad de gestión de determinadas políticas públicas, posibilitaría en cierta manera «*dulcificar la implementación de los procedimientos de fusión municipal*». Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., págs. 98-99.

en los derechos y obligaciones de los anteriores. En conclusión, sería el nuevo municipio resultante el que, en última instancia, acabaría respondiendo de esas deudas del municipio deficitario que no han podido liquidarse con cargo al fondo creado. Sin que deje de resultar muy loable la introducción de ese fondo como instrumento para propiciar la fusión de municipios deficitarios, no podemos obviar por ello que ese riesgo que mencionábamos ciertamente continúa existiendo en el caso de fusionarse con municipios con un elevado nivel de endeudamiento. En todo caso, lo que debe tratar de garantizar siempre la regulación del fondo para la liquidación de deudas es que no se vean perjudicados los acreedores del municipio.

El nuevo municipio deberá aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio siguiente al de la aprobación del convenio de fusión. La Ley se limita a esta aseveración y no contempla cuáles serían las consecuencias derivadas de la falta de aprobación de dicho presupuesto. El artículo 169.6 TRLRHL contempla la casuística de la falta de entrada en vigor del presupuesto al inicio del ejercicio económico disponiendo que se considerará automáticamente prorrogado el del anterior. La incógnita se plantea en el caso de la fusión donde no existe un presupuesto del ejercicio anterior al constituir un nuevo municipio, y al no poder contarse con los de los municipios integrantes al no resultar extrapolables para su prórroga al tratarse de entes que ya no existen individualmente considerados. Se trata de una cuestión de difícil solución y, ante el silencio de la Ley, tendrá que ser la casuística de las posibles fusiones que se den en un futuro la que aporte sus posibles vías de resolución.

A las Diputaciones se les atribuye un papel nuclear en estos procesos al asignarles, en colaboración con la Comunidad Autónoma, la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes de la fusión. Ésta constituirá el centro neurálgico en la coordinación de diferentes servicios municipales que se sitúan bajo la órbita asistencial del ente provincial, pudiendo concluirse *«que, de nuevo, a las Diputaciones se confía un papel estelar en estos procesos de fusión...»*<sup>504</sup>. Aunque la asignación de este papel también ha suscitado opiniones encontradas y contrarias a que la coordinación de los servicios resultantes de la unión se lleve

---

<sup>504</sup> Medina Guerrero, M., *La reforma del ...*, op.cit.

a cabo por la Diputación, al considerar que ello degrada la autonomía local y atenta contra la capacidad de autoorganización de los municipios<sup>505</sup>.

#### **2.4. ¿Constituye el artículo 116.bis una modalidad de fusión forzosa?**

Continuando por la senda del estricto sometimiento a los parámetros de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que marca la nueva regulación básica local, el nuevo artículo 116 bis LRBRL, introducido por la LRSAL, establece la obligación de formular un plan económico financiero para los municipios que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Entre las medidas que ha de incluir dicho plan, además de las previstas en el artículo 21 LOEPSF, el artículo 116 bis LRBRL contempla, en el apartado f) de su párrafo segundo, la necesidad de formular «*una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia*».

La redacción del precepto, un tanto ambigua, plantea la cuestión de si realmente nos encontramos ante un supuesto de fusión obligatoria de municipios en esos casos de incumplimiento. Si nos atenemos a la dicción literal del artículo nos inclinamos por negar esa consideración de fusión imperativa, al hablarse únicamente de presentar una *propuesta* de fusión, cuyo resultado será incierto al no poder asegurar de ninguna manera que la misma se llevará finalmente a efecto. Tampoco se aclara si el procedimiento para llevarla a cabo será el del nuevo convenio de fusión de la LRBRL o el previsto en la normativa autonómica, ni con ello si la propuesta tiene carácter de voluntariedad o, una vez formulada, se tramitará forzosamente. Y, principalmente, porque si el legislador hubiese deseado anudar la consecuencia obligatoria de la fusión a dichos incumplimientos así lo habría establecido en dicho artículo. Del mismo modo se obvia por completo la opinión y posible oposición del municipio al que desee fusionarse y al que puede no interesarle lo más mínimo ser objeto de esa alteración territorial. Tendría muy difícil encaje en términos de autonomía local que la mera propuesta de un municipio limítrofe, motivada además por una acuciante situación económico-financiera, arrastrase a otro que lo vería irremisiblemente incorporado a su

---

<sup>505</sup> Almeida Cerredá, M., *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento ...*, op.cit., págs. 351-352 y Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 135.



término. Que esta propuesta de fusión pueda ir más allá de esa mera “*oferta*”, yerma de efectos jurídicos reales, y producirse finalmente de modo coactivo, no resulta muy verosímil por dos razones. Primero porque el tenor literal del precepto lleva a concluir que una fusión forzosa al margen de la voluntad del municipio al que se incorpora resultaría sumamente discutible desde el punto de vista jurídico. Y segundo porque si entendemos el precepto en el sentido de que la fusión propuesta dependerá en última instancia de la libre elección del municipio al que desea agregarse, huelga decir que presumiblemente la negativa sería la respuesta, ya que la fusión con un municipio en situación económica deficitaria no sería bien recibida por ese Ayuntamiento colindante.

Lejos de imponer la fusión, el precepto únicamente obliga al municipio que incumpla los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, a incluir en el plan económico financiero que ha de elaborar un apartado en el que proponga una posible fusión con otro municipio colindante como una más de las medidas correctoras, lo que no significa que ésta vaya a tener que producirse inexorablemente. Otro argumento de peso que avala esta interpretación es que el legislador, a diferencia de la ambigüedad mostrada al referirse a la fusión, cuando ha querido obligar expresamente a que se adopte alguna de esas medidas con carácter imperativo así lo ha manifestado con suma claridad. Nos referimos, por ejemplo, a las medidas forzosas contempladas en los apartados a) y e) en las que, respectivamente, obliga a (que no *plantear*) la supresión de competencias distintas de las propias y ejercidas por delegación, así como de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que también incumpliesen esos objetivos en el ejercicio presupuestario anterior. No parece que resulte una omisión casual o inconsciente ya que cuando el legislador quiere obligar lo manifiesta claramente, y al referirse a la fusión sólo emplea la expresión *proponer*, que en su literalidad no reviste carácter forzoso. Pudiendo colegirse de todo ello que no se aprecia en tal precepto una nueva e inédita casuística de fusión obligatoria de municipios, sino simplemente la necesidad de plantear una hipotética fusión con un municipio colindante como medida a contemplar en los planes económico-financieros destinados a sanear municipios que incumplan las previsiones de la LOEPSF.

De Diego Gómez, entiende que no estamos ante una fusión forzosa propiamente dicha, y que este mecanismo es tan absurdo como la misma norma porque bastaría al municipio incumplidor con presentar una propuesta de fusión, sin contar siquiera con el consentimiento del otro municipio afectado, para cumplir con el precepto. Califica a esa propuesta que se le

obliga a formular al municipio deficitario como algo *absurdo* y un *paripé*. Se muestra especialmente crítico y afirma no sin razón que «*en toda esta materia no sólo existe un desconocimiento absoluto sobre ella de los redactores de esta nueva norma sino que se denota un auténtico desinterés por esta figura y el convencimiento de que no va a ser algo frecuentemente utilizado*»<sup>506</sup>. La misma opinión le merece esta previsión a Campos Daroca que coincide en que «*tal propuesta no pasa de ser eso, una mera propuesta que en nada va a obligar al “municipio colindante” que, obviamente, puede no darse por aludido en modo alguno*»<sup>507</sup>.

## 2.5. Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL

De los numerosos recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la LRSAL el Tribunal Constitucional ha resuelto hasta este momento los interpuestos por la Asamblea de Extremadura, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Navarra y el Parlamento de Cataluña. Sin duda la sentencia más importante de todas ellas (y en lo que a los nuevos aspectos introducidos en el artículo 13 LRBRL se refiere la fundamental) es la de 3 de marzo de 2016 que resuelve el recurso extremeño, ya que en gran parte de las consideraciones de sus pronunciamientos posteriores se remite a los argumentos y razonamientos esgrimidos en dicho fallo.

La sentencia de 3 de marzo 2016, en lo que a la materia que nos atañe a cerca de las medidas facilitadoras para la reforma territorial local, aclara que la habilitación del artículo 149.1.18º CE al Estado para dictar las bases del régimen local «*ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art.135.2 CE)*».

---

<sup>506</sup> De Diego Gómez, A., *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013 ...*, op.cit.

<sup>507</sup> Campos Daroca, J.M., *La reforma de la Ley de Bases ...*, op.cit., pág. 182.

La sentencia se divide en cuatro grandes bloques temáticos, estando encuadradas las cuestiones suscitadas sobre la alteración de términos municipales en el primero de ellos, al que se refiere como el relativo al *mapa local en relación con los municipios*. Ciñéndonos al objeto de nuestro estudio nos interesa la impugnación que se realiza de la nueva redacción dada por la LRSAL al artículo 13 LRBRL que, resumidamente, se basa en los siguientes motivos:

*«habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al establecer un régimen cerrado de creación de nuevos municipios sin posibilidad de excepción ... por permitir que los propios municipios acuerden su fusión a través de un convenio aprobado por mayoría simple de sus respectivos plenos, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. Habría sustraído a las Comunidades Autónomas una competencia de ejecución que tienen atribuida en sus Estatutos de Autonomía. (...) El art. 13.4 (segundo y tercer párrafo) de la LRBRL encarnaría una política estatal de fomento de las fusiones voluntarias de municipios contraria a la doctrina constitucional sobre gestión de subvenciones. Un “plan estatal de incentivo” no podría impedir el desarrollo de una política territorial propia de la Comunidad Autónoma (...) El Estado carecería de cobertura para dispensar al nuevo municipio resultante de la obligación de prestar los servicios mínimos aparejados al incremento poblacional [segundo párrafo, letra f) del art. 13.4 LRBRL] (...) El Estado tampoco estaría autorizado a dar preferencia al nuevo municipio en la asignación de “planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia” durante un plazo de cinco años prorrogable por la ley de presupuestos generales del Estado».*

Sobre las disposiciones en relación con el convenio de fusión de municipios y el mínimo poblacional y la sostenibilidad financiera como exigencia para la creación de nuevos municipios sostiene en fundamento jurídico quinto que *«La exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (apartado 2), si no deriva directamente de los arts. 31.2, 103.1 y 135 CE, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 CE “basado en mayores exigencias de población y territorio”\, si lo considera “necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía” (STC 103/2013, FJ 5)».* Y que *«El Estado no puede*

*por sí, directamente, fusionar municipios (STC 214/1989, FJ 9). No obstante, entra dentro de lo básico, sin que invada las competencias autonómicas de ejecución, la “acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las entidades locales” (STC 214/1989, FJ 9)». Reiterando en su fundamento jurídico sexto, a modo de conclusión, que «El art. 13 LBRL no impide que la Comunidad Autónoma desarrolle una política propia sobre fusión de los municipios situados en su ámbito territorial ni, en general, que intervenga de diferentes modos sobre el mapa municipal. Contiene solo límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y un régimen sobre los efectos de la fusión que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias. Nada dice, en particular, sobre las fusiones imperativas». Viniendo con ello a confirmar la plena constitucionalidad de tales previsiones.*

En lo relativo a las medidas de fomento de las fusiones municipales por parte del Estado y las consecuencias derivadas de las mismas ha considerando, en el fundamento jurídico sexto, que «El Estado puede, en particular, apoyarse en el art. 149.1.18 CE, para consignar subvenciones destinadas a favorecer las fusiones municipales así como regular las condiciones esenciales del otorgamiento, de acuerdo con los criterios de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b)».

En cuanto a la «la previsión de que durante un plazo quinquenal, prorrogable mediante ley de presupuestos generales del Estado, los municipios fusionados tendrán —preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia» [art. 13.4, segundo párrafo, letra g), de la LBRL]» estima que «la medida examinada, en la medida en que se aplica sólo a subvenciones que el Estado puede consignar en sus presupuestos generales y respecto de las que puede regular, al menos, las condiciones esenciales del otorgamiento por disponer de algún título de intervención, no vulnera el sistema constitucional de distribución competencial».

A la misma conclusión llega en lo que se refiere a las restantes disposiciones del apartado cuarto del artículo 13 LRBL, afirmando que «El art. 13.4, párrafo segundo, establece, por un lado, la suma de la financiación mínima que tenía cada municipio por separado como financiación mínima del nuevo municipio [letra c)]. Por otro, una serie de incentivos en forma de participaciones en tributos del Estado: mayor financiación correspondiente a la variable de población (el coeficiente de ponderación que resulta del art.

*124.1 TRLHL se incrementa en 0,10) [letra a)]; consideración de los mayores valores de las variables de esfuerzo fiscal y de inverso de capacidad tributaria (en ningún caso podrán ser inferiores al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el art. 124.1 TRLRHL) [letra b)]; agregación de las compensaciones derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas [letra e)]. Tales previsiones se inscriben en el régimen general de financiación de las entidades locales. Estando directamente encaminadas a garantizar la suficiencia financiera del municipio fusionado (art. 142 CE), están amparadas por el art. 149.1.14 CE. Así resulta de la STC 233/1999, FJ 4 b), que se refiere específicamente a las normas que —desarrollan las participaciones en los tributos del Estado\ como contenido típico de este título competencial», «La fijación de un régimen de servicios municipales obligatorios [letra f) del párrafo segundo del art. 13.4 LBRL] entra dentro de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) [STC 214/1989, FFJJ 2 a) y 13 c)]» y «El párrafo tercero del art. 13.4 LBRL incluye una regulación sobre los efectos de la fusión que debe reputarse básica ex art. 149.1.18 CE. Regula los órganos de gobierno del nuevo municipio [letra b)], que son elementos que forman parte de las bases del régimen local (SSTC 103/2013, FJ 3)».*

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha dejado plenamente a salvo la conformidad con la Constitución del nuevo artículo 13 en su totalidad, desestimando todos y cada uno de los posibles motivos de inconstitucionalidad planteados<sup>508</sup>.

De otro lado, el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la LRSAL, en lo que a la nueva redacción del artículo 13 LRBRL se refiere, viene a invocar prácticamente idénticos motivos de nulidad que su homólogo extremeño. Circunstancia ésta que ha facilitado sobremedida la labor del Constitucional en este punto que, en perfecta lógica jurídica, en su sentencia de 9 de junio de 2016 ha remitido para su desestimación a los motivos ya ofrecidos en la STC 41/2016 que la precedió. Lo hace en los siguientes términos:

---

<sup>508</sup> Lo que no ha sido óbice para que, dentro de este mismo bloque del *mapa local en relación con los municipios*, sí haya declarado la inconstitucionalidad de otros aspectos al margen de los directamente relacionados con la alteración de términos municipales. En concreto, el inciso «Decreto de órgano de gobierno de» de la disposición transitoria cuarta así como el inciso «Órgano de Gobierno de» de la disposición transitoria undécima.

*«hay que señalar, en particular, que la STC 41/2016 desestimó impugnaciones formuladas entonces por la Asamblea de Extremadura que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. Es el caso del art. 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 de la Ley 27/2013), sobre alteración del término municipal y fusiones de municipios, al que ambos recursos imputan la vulneración del acervo competencial autonómico».*

*«A la vista de esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), cabe desestimar la serie indicada de impugnaciones por remisión a la STC 41/2016, lo que nos exime de reproducirla, siquiera en extracto. Nos remitimos específicamente, por tanto, al fundamento jurídico 6 de aquella Sentencia, que desestima la impugnación del art. 13 LBRL».*

Recientemente el Tribunal Constitucional también ha resuelto en su sentencia de 6 de octubre de 2016 el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra determinados preceptos de la LRSAL. Aunque de dicho fallo no podemos extraer conclusión alguna relacionada con el objeto de nuestro estudio porque ninguno de los preceptos impugnados está relacionado con la alteración de términos municipales. En concreto, el recurso se dirigía contra los apartados 7 y 9 del artículo 1, el artículo 22 y las disposiciones adicionales sexta y transitorias primera, segunda, tercera y cuarta. Pretensiones todas ellas que han sido desestimadas, confirmando la constitucionalidad de los artículos impugnados dando por reproducidos los pronunciamientos de las anteriores sentencias de 3 de marzo y 9 de junio, declarando la carencia sobrevenida del objeto respecto de las disposiciones transitorias al haberse anulado ya en dichas sentencias y, en el caso de la disposición adicional sexta, declarando que no es inconstitucional interpretada en los términos de la sentencia.

Por su parte, la Sentencia 180/2016, de 20 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2001-2004 interpuesto por el Parlamento de Navarra contra varios preceptos de la LRSAL. Ciñéndonos al precepto relacionado con el objeto de nuestro estudio, el Tribunal Constitucional desestima el recurso en relación con la nueva redacción del artículo 13 LBRL, remitiéndose nuevamente a la sentencia 41/2016 y a los argumentos expuestos

entonces al plantearse en términos análogos en cuanto a motivos y normas<sup>509</sup>. También impugna el contenido dado al artículo 116.bis., apartado 2, que con los mismos razonamientos desestima el Constitucional remitiéndose a los considerandos de la STC 41/2016 sobre este mismo precepto y añadiendo que el mismo no vulnera la autonomía local al considerar que la expresión «*al menos*» supone que junto con esas medidas (entre las que recordamos está la de una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia), la entidad local puede adoptar además todas aquellas otras que considere necesarias para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

La última Sentencia en dictarse ha sido la STC 54/2017, de 11 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña. La sentencia desestima la impugnación, basada en una supuesta extralimitación del ámbito propio del artículo 149.1.18º CE, de los apartados 4 y 5 de la nueva redacción del artículo 13 LRBRL, remitiendo, al igual que los anteriores fallos, a los argumentos expuestos en el fundamento jurídico sexto de la STC 41/2016<sup>510</sup>.

De manera que todas las disposiciones de la LRSAL que afectan al régimen de alteración de términos municipales (consistentes en la adición de requisitos para la creación de nuevos municipios y el establecimiento de nuevos incentivos dirigidos a fomentar las fusiones) encarnadas en la modificación del artículo 13 LRBRL, carecen de tacha alguna de inconstitucionalidad como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional en todos los citados fallos. No obstante, y a la fecha de elaboración de este trabajo, aún están pendientes de pronunciamiento judicial otros recursos de inconstitucionalidad presentados por Parlamentos y gobiernos autonómicos así como por distintos grupos parlamentarios<sup>511</sup>.

---

<sup>509</sup> En concreto, la sentencia afirma lo siguiente en su fundamento jurídico tercero: «*En esta línea la STC 41/2016 rechazó impugnaciones formuladas entonces por la Asamblea de Extremadura que este recurso plantea en términos análogos (referidas a las mismas normas y basadas en iguales motivos), procediendo por ello desestimarlas en virtud de las razones allí utilizadas. Es el caso de los preceptos siguientes: (...) 2) del art. 13 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 de la Ley 17/2013), sobre alteración del término municipal y fusiones de municipios, al que ambos recursos imputan la vulneración del acervo competencial autonómico*».

<sup>510</sup> En relación con esta sentencia han formulado voto particular los Magistrados Dña. Encarnación Roca Trías, D. Fernando Valdés Dal-Ré, D. Juan Antonio Xiol Ríos, D. Cándido Conde-Pumpido Tourón y Dña. María Luisa Balaguer Callejón, si bien el contenido del mismo versa sobre su fundamento jurídico cuarto y no cuestiona en ningún caso la declaración de constitucionalidad del artículo 13 LRBRL.

<sup>511</sup> En concreto, se trataría de los recursos de inconstitucionalidad presentados por los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Canarias; el parlamento autonómico de Andalucía, y los grupos parlamentarios de PSOE, Izquierda Plural, UPyD y Grupo Mixto.

## 2.6. Una oportunidad perdida

Una valoración en conjunto de las medidas adoptadas por la LRSAL en relación con la racionalización del mapa municipal nos lleva a concluir que el legislador nacional no ha tenido la valentía y decisión necesarias, dejando escapar una oportunidad única para corregir las disfuncionalidades del modelo local arrastrado históricamente que la crisis económica y social ha puesto de manifiesto, e implantar las profundas reformas estructurales necesarias para resolverlo; permitiendo, a la par, atajar definitivamente el secular problema de la planta local española. La sensación de que se ha dejado escapar el tren de la reforma y racionalización territorial local cuando era perfectamente factible haberla llevado a cabo la viene a confirmar el hecho de que otros países de nuestro entorno más inmediato, como Grecia, Portugal, Dinamarca o Finlandia, sí han efectuado una ardua tarea de reducción de municipios en estos años de crisis.

Coincidimos totalmente con Calonge Velázquez, ya con el margen de apreciación que nos dan tres años de aplicación de la misma en el momento en que escribimos estas líneas, en la nula eficacia práctica de esta ley en orden a eliminar municipios *exiguos*, cuando vaticinaba que «*la LRSAL contempla sólo medidas de incentivación económica y un nuevo instrumento jurídico para modificar una realidad y procurar otro mapa municipal mediante la fusión de municipios. Unas medidas que ya han sido adoptadas en otros momentos de nuestra historia local y que apenas han conducido a los resultados buscados*»<sup>512</sup>. La LRSAL no aborda el problema histórico fundamental de la planta local dejando pendiente la ineludible reforma que demanda el mapa municipal español. La necesaria reorganización territorial y racionalización de la planta local no es tratada con el debido rigor científico y técnico, dada la complejidad de la materia, reduciéndose su intervención a unas escuetas modificaciones normativas sobre fusión de municipios<sup>513</sup>. Para Boix Palop la LRSAL constituye «*una palmaria demostración del autismo del legislador español y de la ceguera y cortedad de miras de quienes la*

---

<sup>512</sup> Calonge Velázquez, A., *La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida*, REALA, número extraordinario, Enero, 2015.

<sup>513</sup> Jiménez Franco, E., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 80.



*diseñan»*<sup>514</sup>. También ha sido catalogada como una «*solución precipitada y desesperada*» debida a la «*frustración por no encontrar apoyo –y/o carecer de legitimidad- para acometer cualquier otra medida de mayor calado*»<sup>515</sup>.

De la misma manera hacemos nuestras las consideraciones de Carmen Lucas Lucas sobre esta reforma, para quien «*Esta nueva regulación creemos que ha sido incluida de forma precipitada y sin articular todos los elementos necesarios; ..... Por ello es fácil pronosticar que, al igual que ha sucedido con medidas similares adoptadas por las comunidades autónomas, estas previsiones quedarán en papel mojado, aunque para aprobar el convenio de fusión se exija ahora tan sólo una mayoría simple. En definitiva, el nuevo modelo local ha quedado reducido a un fortalecimiento de las diputaciones provinciales, a las que se atribuyen unas competencias de perfiles indefinidos, a la inclusión de una serie de medidas de fomento de de fusión de municipios, y a una regulación restrictiva de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio*». De todo lo cual colige que «*La racionalización de la Administración local se hace descansar en la inclusión de una serie de medidas concretas para fomentar la fusión de municipios, y en el reforzamiento del papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, a las que se atribuyen competencias para la coordinación de servicios municipales y la prestación de servicios de carácter supramunicipal, sin que se haya procedido a modificar el sistema electoral para imprimirles una mayor legitimidad democrática a través de una elección directa de los diputados por los ciudadanos*»<sup>516</sup>.

En suma, nos encontramos ante una ley que deja algunos elementos positivos a nuestro juicio, como el requisito mínimo de 5.000 habitantes que hará muy difícil la creación de nuevos municipios en adelante, contribuyendo así a paliar la sangría incesante de segregaciones producidas en los últimos años; o la introducción de la figura del convenio de fusión que, junto con el establecimiento de la minoría simple como suficiente para su aprobación, constituyen medidas algo más prácticas que las adoptadas con anterioridad en orden a conceder todas las facilidades posibles a los municipios para que opten por la vía de la

---

<sup>514</sup> Boix Palop, A., *Enquadre jurídico y constitucional de la reforma local ...*, op.cit., pág. 56.

<sup>515</sup> Díez Sánchez, J.J., *Estrategias para ganar tamaño ...*, op.cit., pág. 148.

<sup>516</sup> Lucas Lucas, C., *El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales*, en *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, págs. 180-181 y 190.

fusión voluntaria. Aunque el tiempo transcurrido desde su aprobación ha terminado dando la razón a los que dudaban de la eficacia de las fusiones voluntarias considerando que iban a tener un impacto muy limitado<sup>517</sup>, justificando esta acertada predicción en la experiencia histórica de estos planteamientos que han llevado sistemáticamente a que, aunque se contemplen incentivos, al tener carácter voluntario las fusiones decaerá su eficacia<sup>518</sup>. Resulta evidente que el pretendido impacto de la LRSAL en orden a favorecer nuevas fusiones municipales, en sus más de tres años de vigencia, ha sido nulo hasta la fecha, no pudiendo citar ni una sola fusión de municipios que se haya producido tras la aprobación de la LRSAL y como consecuencia de las previsiones introducidas por la misma<sup>519</sup>.

Es una reforma que se queda a medio camino y adolece del mismo defecto que la mayoría de sus antecesoras, dejando pendientes sobre la mesa cuestiones que resultan esenciales en este campo<sup>520</sup>. Nos referimos, claro está, a la reforma en profundidad de la planta municipal española, postergada históricamente. Y que, por más que ha de conllevar medidas dolorosas o traumáticas para muchos de los actores implicados, como la eliminación y fusión obligatoria de municipios inviables, son absolutamente necesarias si queremos lograr un mapa local sostenible y eficiente.

Esta reforma ha concitado la frontal oposición de partidos políticos, asociaciones de municipios y algún sector doctrinal, impidiendo el clima de consenso, sentido de Estado y altura de miras que tan trascendentales reformas requieren<sup>521</sup>. Esa cerrazón ante cualquier tipo

---

<sup>517</sup> Almeida Cerredá, M., *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento ...*, op.cit., págs. 351-352.

<sup>518</sup> De Diego Gómez, A., en *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013 ...*, op.cit. Que del mismo modo aventura que esto llevará a que las posibles uniones *lo serán por afinidad o empatía y no por principios de ordenación y racionalización*.

<sup>519</sup> Hemos observado como en algunos trabajos se ha tratado de engrosar esta estadística atribuyendo a las bondades de la LRSAL la fusión de los municipios gallegos de Oza dos Ríos y Cesuras, lo cual resulta del todo punto erróneo al haberse producido con anterioridad a su entrada en vigor. Es por Decreto 83/2013, de 6 de junio, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Oza dos Ríos u Cesuras, publicado en el BOE nº 145, de 18 de junio de 2013. Por lo que insistimos en que, hasta la presente, el balance de la LRSAL en materia de fusiones es inédito.

<sup>520</sup> En opinión de Palomar Olmeda la LRSAL no conforma realmente un régimen final o acabado que pueda ser inmediatamente aplicable, si no que su regulación debe considerarse un *facilitador* de cara a la modificación de la planta local, pero que exigirá una labor interpretativa coordinada con la normativa local de las Comunidades Autónomas. Palomar Olmeda, A., *La supresión-fusión de municipios*, Cuadernos de Derecho Local, nº 37., Febrero de 2015, pág. 264.

<sup>521</sup> Sobre la resistencia que han opuesto a la LRSAL los distintos actores implicados en la reforma véase Martínez de la Casa Rodríguez, E., *Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España*, REALA Nueva Época nº 5, enero-junio, 2016.

de reforma territorial local que plantee alterar la actual planta local, basada en una mal entendida interpretación de la autonomía local o de las concepciones municipalistas, flaco favor hace al mundo local. En esa dirección, Calonge Velázquez realiza la siguiente reflexión: *«Un argumento que muchos utilizan para oponerse a una reforma radical es la idea del municipalismo, pero lo identifican con la conservación de municipios y (...) a mi juicio ésta es una pobre manera de entender el municipalismo, puesto que lo que interesa para defender esta idea ... son municipios fuertes, municipios que sean auténticos prestadores de los servicios que demandan los ciudadanos y no administraciones “fantasmas”....»*<sup>522</sup>.

---

<sup>522</sup> Calonge Velázquez, A., *La fusión de municipios ...*, op.cit.



## **CAPÍTULO VI**

### **ORDENACIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EUROPA**



# **CAPITULO VI. ORDENACIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EUROPA**

## **1. Dos concepciones antagónicas de la planta local.**

### **1.1. Modelo territorial nórdico.**

**1.1.1. Alemania.**

**1.1.2. Suecia.**

**1.1.3. Dinamarca.**

**1.1.4. Reino Unido.**

**1.1.5. Bélgica.**

**1.1.6. Otros países nórdicos.**

### **1.2. Modelo territorial mediterráneo.**

**1.2.1. Francia**

**1.2.2. Italia**

## **2. Portugal y Grecia como hechos diferenciales.**

**2.1. Portugal.**

**2.2. Grecia.**

## **3. Estudio comparado del número de municipios en la Unión Europea.**

## **4. Conclusiones**





## 1. Dos concepciones antagónicas de la planta local

España no ha sido el único país que se ha replanteado a lo largo de su historia la necesidad de introducir cambios en la organización territorial local. Con idénticas motivaciones que las que inspiran el debate nacional, el resto de nuestros vecinos europeos también han buscado crear municipios más sólidos, adecuadamente financiados y capaces de prestar unos servicios públicos de calidad a sus vecinos.

La organización territorial de cada país varía, desde Estados fuertemente centralizados como Francia o Portugal a otros más descentralizados, ya sean federales (Alemania) o regionales (España e Italia), y el resto con distintos niveles de gobierno intermedios entre el Estado y los entes locales. Pero en todos ellos la cuestión territorial local siempre ha estado muy presente y la necesidad de contar con municipios dotados de las competencias y recursos necesarios para satisfacer las necesidades de sus habitantes ha sido un común denominador en todos los casos. Si bien las respuestas dadas por los diferentes ordenamientos estatales a esta problemática han resultado distintas y condicionadas por en planteamientos imbuidos de factores de orden histórico, social, geográfico, económico y político característicos de cada país.

Tras la segunda guerra mundial emerge un nuevo contexto socioeconómico derivado de la implantación del Estado del Bienestar. Surge la necesidad de financiar su elevado coste y optimizar al máximo los mermados recursos disponibles. Se prestan más y mejores servicios públicos, y en muchos de los casos son también los propios entes locales los que pasan a prestarlos. Esta nueva coyuntura pone sobre la mesa la conveniencia de la reforma territorial local para adaptar los municipios a estas nuevas circunstancias<sup>523</sup>.

Partiendo de estos antecedentes dos han sido los modelos seguidos en el contexto europeo para reestructurar la planta local. El que se ha conocido como solución de los países del norte y centro de Europa, consistente en la realización de procesos de fusión y agrupación de municipios, normalmente con carácter imperativo, que ha permitido reducir en una importante cuantía el número de entidades locales existentes. Como casos paradigmáticos de

---

<sup>523</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local* ..... op.cit., pág. 116.

este modelo podemos destacar, entre otros, el de Alemania, Dinamarca o Suecia. Por otra parte, el modelo seguido por los países sureños o mediterráneos que, con carácter general, se han inclinado en su mayoría por fórmulas de cooperación intermunicipal como alternativa a la supresión de municipios. Dichos Estados han mantenido prácticamente inalterable su mapa municipal e incluso en algunos casos han visto aumentado su número de municipios. Como exponentes de esta solución pueden destacarse a países como Francia, Italia o la propia España.

### **1.1. Modelo territorial nórdico**

Los países del norte de Europa acometieron un importante proceso de reordenación de la planta local en la segunda mitad del siglo XX, consistente en procesos de agrupación de los municipios más pequeños con el objetivo esencial de crear otros de mayor tamaño con capacidad suficiente para prestar eficazmente los servicios públicos locales.

Rodríguez González apunta como rasgos característicos de este sistema el fomento de las fusiones mediante leyes específicas con tal finalidad, el responder a un carácter social germánico-nórdico en el que predomina un fuerte sentimiento de colectividad y la consecución de estructuras municipales fuertes con mayor capacidad de gestión de servicios y que se desempeñan un papel más determinante en el desarrollo económico de sus términos<sup>524</sup>.

El municipio se concibe como una instancia administrativa a través de la que se gestionan los asuntos locales por los propios interesados, y con las reformas territoriales locales se busca conseguir un espacio idóneo para desarrollar la gestión administrativa local acorde con las competencias cuya gestión se asume, al margen de la historia que pudiera precederlos<sup>525</sup>.

En consonancia con esta consideración de los entes locales como una entidad destinada a la prestación de servicios a sus vecinos éstos asumen una participación mucho más activa que

---

<sup>524</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local* ..., op.cit., pág. 117.

<sup>525</sup> Morell Ocaña, L., *El pequeño municipio: claves para la comprensión del problema*, CEUMT, nº 110, 1989, pág. 17.

los países mediterráneos en la prestación de los servicios propios del Estado de Bienestar. Su ámbito competencial en el plano de servicios públicos como los sociales, sanitarios o educativos es sensiblemente mayor que el de estos últimos. Llevan hasta sus últimas consecuencias la consideración del ente local como entidad más adecuada para afrontar las finalidades del Estado social, al hacerse patentes en él las necesidades básicas más primordiales, ser éste donde se produce el contacto más próximo con los ciudadanos y, a su vez, los que permiten articular acciones y medidas de respuesta más rápidas y efectivas para satisfacerlas<sup>526</sup>.

En dichos países los municipios presentan un excepcional crecimiento y desarrollo de las estructuras locales, contando con un porcentaje de gasto local muy superior al de los países del modelo mediterráneo. Un indicador sobradamente ilustrativo del mayor número de recursos con los que cuentan los municipios incardinados en este modelo lo ofrece el ratio de funcionarios públicos locales por cada 1.000 habitantes; en países nórdicos como Dinamarca (con 124), Suecia (con 118), Finlandia (con 80) o Reino Unido (con 45), su número es sensiblemente superior a los de órbita mediterránea como es el caso de España que tan sólo cuenta con 13<sup>527</sup>.

Para poder desempeñar esos cometidos se necesitaban municipios de un tamaño adecuado, que permitieran contar con los recursos y población necesaria. La fórmula para lograrlo consistió en el impulso de procesos de fusión e integración que dieran lugar a la supresión de un gran número de municipios. Los nuevos mapas municipales resultantes de esos procesos de racionalización se caracterizaron por la existencia de un menor número de municipios de mayor tamaño y con unos medios suficientes para desarrollar la labor asistencial que se les reserva.

Esa suficiencia financiera es otra de las notas que caracteriza a estos municipios frente a los de inspiración francesa. En este sistema los entes locales cuentan con mayores recursos financieros, ya sea por su propia capacidad para generarlos, por la existencia de transferencias de otros niveles superiores o por la conjunción de ambos factores. Pero el hecho es que el peso

---

<sup>526</sup> Sánchez González, J.F., *Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada*, REALA, nº 2, julio-diciembre 2014.

<sup>527</sup> Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local ...*, op.cit., pág. 295-309.

específico del nivel local, dentro de la organización del Estado del Bienestar, les hace acreedores de todos los recursos financieros requeridos para prestar los servicios que le han sido asignados<sup>528</sup>.

En contraposición con las tesis seguidas en los países mediterráneos la estrategia del norte ha sido diametralmente opuesta en lo que a la concepción de los procesos de fusión se refiere. En los países del norte y el centro de Europa el fracaso de los intentos de fusión voluntaria por la oposición de los municipios no ha paralizado los procesos de racionalización territorial local. Ante esta situación los Estados han perseverado en su agenda reformadora, sin perjuicio de procurar la mayor participación posible, acometiendo procesos de agrupación forzosa de municipios sin renunciar al objetivo último de reducir su número para contar con plantas locales racionales y eficientes.

Otra de las notas caracterizadoras de estos procesos ha sido su marcado carácter científico, habiendo sido precedidos de importantes estudios previos, tanto a cargo de la ciencia jurídica y administrativa como de institutos y centros de investigación vinculados a la Administración local. Destacando sobremanera los estudios realizados por expertos independientes procedentes principalmente del mundo universitario, cuyo alejamiento de la esfera política y manejo de información procesada al margen del ámbito gubernativo<sup>529</sup>, los dotó de un rigor y objetividad decisivos de cara a su credibilidad frente a la opinión pública.

Junto con ello también se ha integrado en esta estrategia una fase experimental de programas pilotos. A través de programas pilotos desarrollados con un grupo de municipios se analizan la puesta en práctica de las fusiones y sus repercusiones, preparando así el terreno para las reformas integrales. La utilidad de esta fase es doble: permite detectar fallos y corregirlos antes de la implantación general orientando sobre la forma correcta de abordar la reforma, a la vez que los buenos resultados obtenidos sirven para demostrar la viabilidad del nuevo modelo y ayudan a reducir las resistencias<sup>530</sup>.

---

<sup>528</sup> Wollmann, H. e Iglesias, A., *Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo*, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 12, 2011, pág. 96.

<sup>529</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., págs. 119-120.

<sup>530</sup> *Ibid.*, pág. 133.

### 1.1.1. Alemania

Al comienzo de los años sesenta comenzó en la República Federal de Alemania un amplio proceso de reforma de la planta local destinado a que las administraciones locales pudiesen prestar los servicios que constitucionalmente le eran exigibles. El resultado fue espectacular, pasando de 24.371 municipios pertenecientes a *Kreis* (una especie de Comarca), 141 ciudades no pertenecientes a *Kreis* y 452 *Kreis* existentes en 1960, a 8.514 municipios pertenecientes a *Kreis*, 88 ciudades no pertenecientes a *Kreis* y 235 *Kreis* en 1978<sup>531</sup>.

La reducción la llevó a cabo cada *Länder* dentro de un proceso impulsado, fomentado y coordinado por el Estado Federal. El motivo principal de la supresión de esos municipios, prácticamente todos de carácter rural, fue su incapacidad para mantener una mínima administración profesional, estable y eficaz<sup>532</sup>.

Tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la consiguiente reunificación Alemania pasó a tener 16.069 municipios. Aunque en los años siguientes los diferentes *Länder* continuaron en esa misma dirección de acometer procesos de fusión hasta llegar finalmente a la cifra actual de 11.313 municipios.

Con motivo de la crisis económica no se ha planteado en Alemania un redimensionamiento de la planta local, al haber realizado ya esa tarea anteriormente mediante los citados procesos que permitieron la fusión de un gran número de ellos. Otra de las causas que lo explican es la existencia de una gran flexibilidad y variedad en la existencia de fórmulas de cooperación local de carácter supramunicipal que posibilitan una gestión más eficiente de los servicios. Además de la existencia de municipios más grandes y fuertes derivados de las agrupaciones, la constitución de entes locales intermedios entre municipios y Estados federados ha supuesto grandes cotas de eficacia y eficiencia en la gestión de servicios públicos locales. El mayor tamaño de los nuevos municipios ha permitido que los *Länder* les cedan el ejercicio de numerosas competencias en distintos ámbitos, siempre bajo el prisma del *principio de*

---

<sup>531</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión ...* op.cit., págs. 103-134.

<sup>532</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local ...*, op.cit., pág. 122.

*conexión*, incorporado a sus respectivas Constituciones, por el que la atribución de competencias a los entes locales ha de ir necesariamente acompañado de una paralela compensación económica equivalente a los costes que supone su ejercicio.

El más reciente proceso de reforma alemán se ha centrado, pues, en el redimensionamiento de la figura de los *Kreise* (un equivalente aproximado de la comarca), proponiendo una reducción de su número así como una mayor descentralización de competencias, referida tanto a los Länder como a los municipios<sup>533</sup>.

La experiencia alemana ha tenido gran acogida entre buena parte de la doctrina, que apela habitualmente a ella como el proceso en el que habría de inspirarse la futura reordenación de la planta local española. Otros autores<sup>534</sup> precisan que no sólo hay que tener presentes los efectos positivos en cuanto a supresión de municipios y mejora en la eficiencia, debiendo valorarse la reforma en su conjunto y la valoración que de ella se hace con el paso del tiempo, que también comprende las fuertes tensiones a que dio lugar así como el importante número de recursos que se presentaron<sup>535</sup>.

### **1.1.2. Suecia**

La reducción del número de municipios se desarrolló en varias fases. Entre 1943 y 1952 se pasó de 2.414 a 949 municipios. De 1959 a 1970 tuvo lugar una fase en la que se trataron de incentivar las fusiones voluntarias de municipios, se proponía crear áreas constituidas por varios municipios agrupados en torno a un municipio central cuya población no debería ser inferior a los 8.000 habitantes. Pero el resultado fue muy pobre al suponer únicamente la supresión de cien municipios. Ante ello, en 1971 el Parlamento decidió imponer la fusión de municipios. Este decidido impulso estatal permitió que su número se redujera

---

<sup>533</sup> Ortega Bernardo, J., *Alemania: reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica*, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Ed. Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, pág. 457.

<sup>534</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 178.

<sup>535</sup> Para este último aspecto remitimos al tratamiento que de él se hace con todo detalle en Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión ...* op.cit., págs. 103-135.

considerablemente pasando a existir tan solo 464 municipios. La última fase se da entre 1974 y 1977, periodo en que se acometen nuevas reestructuraciones que implicaron reducir su número considerablemente hasta los 278 municipios<sup>536</sup>. En los últimos años este número se ha visto ligeramente aumentado tras la realización de algunas segregaciones, hasta llegar a los 290 municipios actuales. Esta reforma ha dado lugar a municipios que cuentan con más competencias, recursos y personal<sup>537</sup>, que les permiten prestar una gran parte de los servicios públicos propios del Estado del Bienestar.

Estos procesos fueron posibles por la suma de la favorable voluntad política y los numerosos y minuciosos estudios preliminares realizados antes de llevarla a cabo, y que incluso la han llevado a ser considerada la reforma territorial más científica de Europa<sup>538</sup>.

### **1.1.3. Dinamarca**

Entre 1960 y 1970 tuvo lugar la disminución más importante del número de municipios, pasando de 1.389 a 271. El proceso se desarrolló en un clima de amplio consenso en torno a la necesidad de crear municipios más fuertes y con mayores capacidades, a tal efecto se mejoró notablemente la financiación municipal y también se sustituyeron las subvenciones por transferencias generales en los presupuestos<sup>539</sup>. La última reordenación se produjo en el año 2007 y, del mismo modo, implicó la supresión de una importante cantidad de municipios, hasta fijar su número en los 98 actuales. Igualmente en esta reforma se acometió una drástica reordenación de otros niveles territoriales de gobierno, reduciendo el número de regiones de 14 a 5, asimismo muchas de las competencias que ejercían esos gobiernos locales intermedios fueron transferidas a los municipios.

---

<sup>536</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal ...* op.cit., págs. 87-88.

<sup>537</sup> Buena idea de ello la de el dato de que el personal de la administración local supera los dos tercios del total del país.

<sup>538</sup> Kjellberg, F., *Les collectivités locales et l'Etat protecteur: réorganisation en Scandinavie*, en *The dynamics of institutional change: Local Government reorganization in western democracies*, SAGE, Londres, 1988. Citado en Rodríguez González, R., *El territorio local ...*, op.cit., pág. 123.

<sup>539</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal ...* op.cit., pág. 90.

#### 1.1.4. Reino Unido

La primera reestructuración de calado tiene lugar con la Ley del Gobierno Local de 1929, que permitió suprimir desde ese año hasta 1939 177 distritos rurales de los 652 existentes y 211 urbanos, con lo que su número disminuyó en más de un 25%; igualmente conllevó una importante reducción de las competencias de los distritos urbanos y rurales que pasaron a corresponder a los condados<sup>540</sup>.

Posteriormente, con la reforma acometida entre los años 1974 y 1975 se pasó de 1.549 entidades locales a tan sólo 484. Tras una serie de segregaciones realizadas en los años sucesivos su número llegó a aumentar hasta los 540 municipios existentes en 1994. Otra serie de reformas operadas en los cuatro años siguientes permitió disminuir nuevamente su número, pudiendo hablar de tan sólo 468 entidades locales en el año 1998. Para Díez Sastre la escasa oposición a estos procesos de fusión en el Reino Unido se debe a que el ciudadano en el Reino Unido lo que demanda esencialmente es eficiencia en la gestión local, no existiendo esos vínculos de identidad tan arraigados respecto al municipio de origen como puede suceder en España, a lo que se añade la decisiva circunstancia de la escasa autonomía local de la que gozan los entes locales<sup>541</sup>.

En ese mismo año 1998 el Parlamento aprobó las conocidas como *Devolution Acts*, por las que las competencias sobre ordenación territorial y número de municipios se transfirieron a las diferentes naciones que constituyen el Reino Unido. Y éstas, en ejercicio de dichas atribuciones, han continuado con esa marcada línea de supresión de municipios, con el loable

---

<sup>540</sup> Entrena Cuesta, R., *Los movimientos centralizadores en Inglaterra ...* op.cit., pág. 99. Que además considera que esta experiencia inglesa de supresión de un importante número de entidades locales incapaces debería ser *suficientemente aleccionadora* para el legislador español. *Ibid.*, pág. 107.

<sup>541</sup> Díez Sastre, S., *Planta Local y Régimen Municipal*, en Velasco Caballero, F. (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido. Generalitat de Catalunya*, Instituto de Estudios Económicos, 2010. En este mismo sentido también Hildenbrand apunta que los municipios del Reino Unido tienen una autonomía inferior a sus homólogos europeos y, a diferencia de ellos, los entes locales no tienen una protección constitucional de esa autonomía. Poniendo de relieve como la tendencia a la centralización en relación con el nivel municipal ha sido cada vez mayor por parte del parlamento británico. Hildenbrand Scheid, A., *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1996, pág. 163.



resultado de que en la actualidad el país británico cuenta con tan sólo 419 entes locales<sup>542</sup>. Esta cifra constituye uno de los ratios de habitantes por municipio más altos de Europa, al situarse en 153.480 habitantes/municipio<sup>543</sup>.

### 1.1.5. Bélgica

Entre 1961 y 1971 se establecieron las bases para fomentar las fusiones voluntarias a través de la concesión de diferentes incentivos, aunque el resultado no fue el esperado y sólo se logró la supresión de 304 de los 2.663 municipios de los que se partía. Lo que arrojaba en el año 1971 una cifra total de 2.359 entidades locales. Al estimar que con esta reforma no se habían suprimido un número suficiente de municipios, en 1972 se impulsó el *Plan Costard*, a través del cual se puso en marcha un ambicioso programa de fusiones obligatorias que pretendía crear grandes municipios sobre la base de la agrupación entre sí de los de menor tamaño. Esta nueva fase se prolongó durante los años siguientes y permitió pasar a contar en 1977 con tan sólo 596 municipios<sup>544</sup>. La inercia reductora de entidades locales se ha mantenido de forma sostenida en estos últimos años, rebajando aún más ese número hasta llegar a los 589 municipios que integran la planta local belga a día de hoy. Pese a que la línea fundamental de actuación ha consistido en la reducción de municipios mediante fusión, no se han desdeñado otras fórmulas compatibles con esas medidas y, así, se ha potenciado la cooperación intermunicipal que se canaliza a través de las asociaciones de municipios.

### 1.1.6. Otros países nórdicos

En esta misma órbita de la estrategia del norte se pueden citar también las reformas impulsadas por más países de ese entorno que resultan harto significativas de la considerable reducción de municipios que posibilitaron. Holanda pasó 1.014 a 647 municipios en una primera fase, y con las posteriores agrupaciones que han continuado realizándose en sucesivas

---

<sup>542</sup> Por ejemplo, en Irlanda del Norte, a través de la *Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland)* de 2008, se pasó de 26 a 11 entidades locales.

<sup>543</sup> Datos del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE/CEMR) a 2016.

<sup>544</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal ... op.cit.*, págs. 88-89.

fases tan sólo cuenta actualmente con 390 municipios. Austria, gracias a las reformas realizadas a partir de 1955, redujo su número de 3.879 a 2.301. En Noruega la reforma de 1974 permitió una importante disminución de 744 a 439 entes locales, lo que implica una reducción cercana al 40%. La enérgica reforma operada en Bulgaria permitió una espectacular reducción de 2.178 a 255 municipios. La República Checa disminuyó de forma notabilísima su número hasta los 6.196 municipios, de una cifra inicial de 11.051. Letonia, con la reforma desarrollada en el año 2009, pasó de 586 a 110 entidades locales. Lituania, tras el proceso reformador culminado en 2009, pasó de una planta local integrada por 33 distritos rurales y urbanos, 111 municipios y 475 parroquias a un mapa formado por 109 municipios y 9 ciudades de régimen especial. Finlandia, a través del programa *Paras*, consiguió disminuir los 431 municipios existentes en 2006, que pasaron a ser tan sólo 320 en 2013. Resultando el caso más sobresaliente el de Islandia, que logró una espectacular reducción pasando de los 7.200 municipios que tenía en los años noventa a tan sólo 74.

Suiza también efectuó una sensible reordenación que ha implicado ver reducidas las 3.021 entidades locales existentes en 1992 hasta las 2.324 con las que cuenta en el presente. Dentro de las reformas realizadas en el país helvético Rodríguez González hace un pormenorizado estudio del caso del Cantón de Friburgo, que entre los años 2000 y 2003 pasó de 242 a 202 municipios. Considerando este autor que el modelo desarrollado en dicho cantón ha dado lugar a la elaboración de decisivos estudios que bien podrían tenerse como una suerte de guía o manual a seguir a la hora de afrontar los procesos de fusión. Se refiere, en concreto, a las obras de Daffon, B., *Analyse socio-économique de tente-deux fusions de comunes dans le canton de Fribourg*. Universidad de Friburgo, 2003 y *Comment préparer une fusion de comunes: petit guide à l'usage des autorités comunales*. Universidad de Friburgo, 2003<sup>545</sup>.

## **1.2. Modelo territorial mediterráneo**

Este sistema mayoritariamente seguido en los países del sur de Europa renuncia a la fusión y encomienda la racionalización de la prestación de servicios públicos por los entes locales a mecanismos de cooperación intermunicipal. Se conservan la mayoría de los

---

<sup>545</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local en Europa ...*, op.cit., pág. 121.

municipios, incluyendo a los de menor tamaño, dejando que sean las fórmulas de organización conjunta entre ellos las encargadas de lograr unas prestaciones locales eficientes y de calidad. Se le suele conocer también como modelo francés, debido a que se inspira en la concepción de la Revolución Francesa de 1789 que extiende la figura del municipio por todo el territorio como vehículo propagador de las ideas revolucionarias y resorte del nuevo Estado, disponiendo el establecimiento de Ayuntamientos en todos los pueblos. Esta concepción dio lugar a la creación de un importante número de municipios, y se dejó sentir especialmente en los países mediterráneos; siendo España un buen ejemplo de ello. La promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, muy influenciada por las ideas revolucionarias y con los mismos objetivos, implica la extensión de la institución municipal por todo el territorio nacional, estableciéndose una elevada cantidad de Ayuntamientos en los años sucesivos.

Los atributos distintivos de este modelo serían esa inspiración en el sistema francés, la proliferación de pequeños municipios que ocasiona, la elección de fórmulas de asociacionismo voluntario municipal como solución al problema del inframunicipalismo y el responder a un modelo social de carácter individualista típico de los países sureños<sup>546</sup>.

La característica primordial de estos países es la existencia de una planta local excesivamente fragmentada, formada por un gran número de municipios. Ese minifundismo supone que la mayoría de entes locales son de tamaño reducido y no cuentan con la población ni los recursos necesarios para la correcta prestación de las competencias que les atribuyen sus respectivos ordenamientos. Es habitual que la práctica totalidad de sus recursos financieros dependan de las transferencias que reciben de instancias territoriales superiores.

Mientras que en los países norteros el nivel local es considerado prácticamente como un apéndice del Estado en su modelo organizativo del Estado del Bienestar, en los países mediterráneos su filosofía es radicalmente distinta y los municipios poseen una componente fundamental como cauce de participación política en los asuntos vecinales, contando con un gran arraigo y sentimiento de pertenencia entre los vecinos<sup>547</sup>. Los municipios no son vistos como un mero ente prestador de servicios, sino que constituyen la encarnación del principio democrático. Por distintos motivos culturales, históricos y sociológicos existe entre los vecinos

---

<sup>546</sup> *Ibid.*, pág. 117.

<sup>547</sup> Wollmann, H. e Iglesias, A., *Transformación y cambio* .... op.cit., pág. 86.

un elevado grado de identificación y pertenencia a su municipio de nacimiento. Estos lazos afectivos harían a estos municipios más resistentes frente los procesos de fusión con otros limítrofes. Esta circunstancia ha pesado sobremanera en las administraciones competentes en la materia (que podrán ser estatales o regionales, dependiendo del grado de descentralización del país) que, sabedores de las enconadas resistencias y el desgaste político que generan estos procesos, han renunciado a cualquier intento serio y decidido de reducir el número de entidades locales a través de medios forzosos.

Estas fuertes resistencias a cualquier cambio en el mapa local han motivado en estos países que los únicos intentos de racionalización hayan consistido en la articulación de procesos voluntarios de fusión de municipios de carácter voluntario, a través de la concesión de beneficios e incentivos diversos. Ha sido común denominador en todos los casos que estos procesos han resultado infructuosos, con el agravante de que en muchos de estos países<sup>548</sup> el número de entes locales no sólo no ha descendido sino que ha aumentado. En esta tesitura se ha afianzado en estos países la alternativa consistente en arbitrar sistemas de cooperación intermunicipal para la prestación conjunta de servicios. Se opta por crear entidades supramunicipales capaces de generar economías de escala para la prestación común de servicios, aunque la mayor parte de estos países han decidido utilizar un segundo nivel de gobierno local como fórmula para superar las ineficiencias de una organización territorial local compuesta por estructuras administrativas destinadas a un número muy reducido de ciudadanos y con recursos a todas luces insuficientes para una adecuada gestión de las competencias que tienen atribuidas<sup>549</sup>.

### **1.2.1. Francia**

El primer gran intento de reforma a través de las fusiones municipales tuvo lugar en el periodo comprendido entre los años 1930-1957, sucediéndose incluso durante la Segunda Guerra Mundial, pero únicamente dio lugar a 350 fusiones que afectaron tan sólo a 756

---

<sup>548</sup> Italia y España constituyen un buen ejemplo de ello.

<sup>549</sup> Sánchez González, J.F., *Aproximación al estudio ...* op.cit.

municipios, resultados que no lograron un impacto significativo<sup>550</sup> en el superpoblado mapa local francés<sup>551</sup>.

En 1971 la Ley Marcellin facilitó incentivos para promover que los municipios se fusionasen entre sí para tratar de reducir su elevadísimo número. Nuevamente el resultado fue muy pobre partiendo del ingente número de municipios del país galo, ya que sólo afectó a 2.045 municipios que se acogieron a esas medidas, produciéndose 838 fusiones. Revertiéndose la mayoría de ellas cuando desaparecieron los incentivos que las propiciaron.

Posteriormente, en los años ochenta, visto que las fusiones eran una solución irrealizable se optó por mecanismos de cooperación voluntaria entre municipios para la gestión mancomunada de servicios, como los *syndicat de comunes*, *districts* o *communautés urbaines*, estas últimas pensadas para aglomeraciones urbanas<sup>552</sup>. Las Mancomunidades se podían constituir para la prestación de un solo servicio concreto o bien para varios de ellos. Las comunidades urbanas prestaban esencialmente los servicios de urbanismo, vivienda, transportes, abastecimiento de agua, residuos etc.

La Ley 99-586, de 12 de julio de 1999, conocida como *Ley Chevènement*, nuevamente trató de impulsar la agrupación voluntaria de municipios, sin haber cosechado demasiado éxito. Sólo ofreció unos resultados algo satisfactorios en el aspecto de la cooperación intermunicipal. Esta norma optó por un sistema de intermunicipalidad voluntaria que suponía un rechazo frontal a la desaparición forzosa, de hecho o derecho, de los municipios. Se adoptó una estrategia de carácter incitativo y no impositivo, basada en la concesión de importantes asignaciones económicas como estímulo considerando que el argumento más convincente para incitar a los ayuntamientos a la cooperación intercomunal era el financiero<sup>553</sup>.

Más recientemente se aprobó la Ley 2010/1563, de 16 de diciembre, de reforma de las colectividades territoriales. Su virtualidad ha consistido básicamente en reducir cargos políticos mientras que para el mapa municipal, visto el reiterado fracaso de todos los intentos

---

<sup>550</sup> En el año 1950 Francia contaba con 38.814 municipios.

<sup>551</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación* ..., op.cit., pág. 78-79.

<sup>552</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local* ... op.cit., pág. 118.

<sup>553</sup> Lora-Tamayo Vallvé, M. y Medina González, S., *Territorio y Población Municipal* ... op.cit., págs. 138-139.

de fusión probados anteriormente en el país vecino, se ha optado por la opción de la *intercommunalité*, a través de las figuras de las *métropoles* (equivalentes, como su propio nombre indica a las Áreas Metropolitanas) y las *communauté d'agglomération* (que corresponderían en una aproximación a nuestras mancomunidades de municipios).

La coexistencia de todas esas diferentes formas de intermunicipalidad ha engendrado unas relaciones jurídicas y financieras complejas con la mezcla de los principios competenciales y de sustitución<sup>554</sup>.

La Ley de 14 de diciembre de 2010 tampoco introdujo cambios de relevancia en la estructura territorial local. Uno de ellos afectó al régimen de las fusiones municipales, al establecer la consulta a los vecinos de los entes afectados y prever la figura del municipio delegado, una especie de entidad local menor, con sus propios órganos y algunas competencias menores<sup>555</sup>. Su intención, al igual que en nuestro ordenamiento, es la de tratar de vencer las resistencias mediante la conservación de la identidad municipal dentro del nuevo ente fusionado. Pero, como en anteriores ocasiones, no ha dado el resultado esperado a juzgar por los 36.658 municipios que actualmente existen en Francia. Dicha norma, sin embargo, sí contiene disposiciones importantes en orden a la racionalización del complejo entramado intermunicipal característico de la organización local francesa. Éstas consisten en la supresión de algunas figuras como los *pays* o las aglomeraciones, el endurecimiento de los requisitos exigidos, principalmente los de orden demográfico, para crear nuevas figuras asociativas, o aquellas destinadas a paliar su déficit democrático. Tal vez previendo esta eventualidad la propia Ley también contempla fórmulas para potenciar la cooperación intermunicipal.

La última reforma que atañe a la organización territorial francesa ha sido la realizada a través de la Ley 29/2015, de 16 de enero, cuyo hito más significativo ha supuesto pasar de 22 a 13 regiones.

---

<sup>554</sup> Perrin, Bernard, *La coopération intercommunale*, 4ª edición, Berger Levrault, Administration locale, París, 2001, págs. 53 a 55. Citado en García Rubio, F., *El espacio local supramunicipal en el derecho comparado. Estudio general*, en García Rubio, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015, pág. 38.

<sup>555</sup> Moreau, J., *La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010*, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 27. Mayo de 2012, págs. 50-53.

Uno de los motivos principales del fracaso de los intentos de fusión de municipios es la resistencia de los representantes locales, que poseen una gran capacidad de influencia política que hasta el momento les ha permitido abortar cualquier tipo de iniciativa reformadora que no se limitara al mero establecimiento de incentivos voluntarios para fomentar las agrupaciones. Esto se debe a que en Francia el Senado es principalmente una cámara de representación municipal. Aunque según la constitución engloba la representación de las colectividades territoriales de la República, representa en mucha mayor medida a los municipios que a los Departamentos y Regiones. Un gran número de los regidores municipales ostentan la doble condición de alcaldes y senadores, lo que les otorga una notable cercanía e influencia sobre el gobierno central.

### **1.2.2. Italia**

En 1921 existían en el país transalpino 9.144 municipios, tras una reordenación su número se disminuyó sustancialmente hasta quedarse en 7.310 en 1931. Pero en los años sucesivos las tendencias segregacionistas se impusieron, con lo que la cifra de entidades locales volvió a aumentar de nuevo. En 1947 había 7.681 municipios y para 1.960 ya se alcanzaban los 8.032<sup>556</sup>.

En los años ochenta se intentó reducir el número de municipios mediante procedimientos de fusión pero no se logró llevar a cabo. A la vista de los obstáculos que impedían la reforma territorial local se optó por los mecanismos de cooperación intermunicipal como alternativa a la supresión de municipios mediante fusión. Las fórmulas tradicionales de prestación de servicios a nivel supramunicipal habían sido los consorcios y distritos, que han perdido importancia en beneficio de las provincias que fueron reforzadas por la Ley nº 142 de 1990, que además crea áreas metropolitanas para grandes ciudades como Milán, Roma o Nápoles<sup>557</sup>.

---

<sup>556</sup> Cassese, S., *El proceso de reforma municipal en Italia (1960-1980)*, Revue Francaise d'Administration Publique, nº 1, París, 1981, págs. 428-429.

<sup>557</sup> Hildenbrand Scheid, A., *Política de ordenación del territorio ... op.cit.*, pág. 113.

Desde 2001, con la aprobación de la Ley 3/2001, de 18 de octubre, que modifica el Título V de la Constitución Italiana, las competencias sobre la materia corresponden a las regiones. A partir de ese momento la política seguida por las regiones a través de sus respectivas leyes han continuado por la senda de evitar la proliferación de nuevos municipios y fomentar las fusiones para reducir su número. En estos últimos años se ha logrado parte del objetivo al lograr frenar la proliferación de nuevos municipios y conseguir una pequeña pero loable reducción de su número. A diferencia de lo sucedido en España, cuyo número aumentó desde que las autonomías asumieron las competencias de alteración de términos municipales, en Italia ha descendido desde que las regiones desempeñan esa competencia. De forma que el país italiano ha pasado de los 8.102 municipios existentes en 2012 a los 8.006 de 2016.

Con motivo de la crisis económica se han aprobado en los últimos años las siguientes normas: Ley 191/2009, de 23 de diciembre, Decreto-Ley 2/2010, de 25 de enero (posteriormente Ley 42/2010, de 26 de marzo), Decreto-Ley 78/2010, de 31 de mayo (posteriormente Ley 122/2010, de 30 de julio), Decreto-Ley 138/2011, de 13 de agosto (luego transformado en Ley 148/2011, de 14 de septiembre) cuyo artículo 4 fue declarado inconstitucional por la Sentencia de la Corte Constitucional 199/2012, de 25 de julio, Decreto-Ley 201/2011, de 6 de diciembre (más adelante Ley 214/2011, de 22 de diciembre), Decreto-Ley 95/2012, de 6 de julio (Ley 135/2012, de 7 de agosto) y Decreto-Ley 188/2012, de 5 de noviembre. En relación con la planta municipal y la prestación conjunta de servicios cabe destacar las previsiones establecidas principalmente por las siguientes normas. El Decreto-Ley 78/2010 establecía la obligación para los municipios menores de 5.000 habitantes de ejercer conjuntamente determinadas competencias fundamentales. El Decreto-Ley 95/2012 transfiere a los municipios funciones que hasta ese momento correspondían a las provincias, prevé la supresión o agrupación de determinados entes provinciales y municipales, así como una reordenación provincial sobre la base de unos criterios mínimos de requisito y población cuya fijación remite al Consejo de Ministros. El Decreto-Ley 188/2012 estableció esos requisitos y concretó las provincias a que afectaría en base a los criterios fijados previamente por el Consejo de Ministros. Contra varios de esos Decretos se interpusieron varios recursos que dieron lugar a las Sentencias 151/2102, de 20 de junio y 220/2013, de 24 de julio, que declararon inconstitucionales diferentes aspectos de los mismos<sup>558</sup>.

---

<sup>558</sup> Morcillo Moreno, J., *La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre*, Revista de Administración Pública, nº 195, Madrid, septiembre-diciembre, 2014, págs. 316-322.



A resultas de todo ello se aprobó la Ley 56/2014, de 7 de abril, de medidas sobre las ciudades metropolitanas, las provincias y las uniones y fusiones de municipios. Esta norma ha sido conocida como *Reforma Delrio*, apelativo con el que se le ha designado en atención al nombre del proyecto que dio lugar a la misma<sup>559</sup>. Esta ley lleva a cabo una profunda reorganización de la provincia, como solución intermedia a la espera del objetivo último que es la supresión de la misma, para lo que se requiere una previa reforma constitucional según señaló la Sentencia 220/2013. Potencia la figura de la ciudad metropolitana (que ya existía en el ordenamiento italiano) como alternativa a la provincia, creando las ciudades metropolitanas de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Regio de Calabria. Junto a sus propias funciones prevé que también se les encomiende las que ejercían las provincias cuando se lleve a efecto su supresión. Igualmente contempla el ejercicio asociado de determinadas funciones entre varios municipios, que puede resultar obligatorio o facultativo según los casos. Del mismo modo incorpora diferentes incentivos para fomentar las fusiones de municipios así como un nuevo procedimiento para llevarlas a cabo que contempla el referéndum entre las poblaciones afectadas<sup>560</sup>.

La eficacia de esta norma ha quedado condicionada a la futura reforma constitucional que incorpore los cambios necesarios. La norma para llevar a cabo la reforma constitucional fue aprobada por el Parlamento italiano y publicada en la *Gazzetta Ufficiale*, nº 88, de 15 de abril de 2016. Una idea de la amplitud de la reforma, que suponía la modificación de 47 de los 139 artículos de la Carta Magna, la da el propio título de la Ley: *Disposición para la superación del bicameralismo paritario, la reducción del número de parlamentarios, la limitación del coste de funcionamiento de la Institución, la supresión del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro y la revisión del Título V del Capítulo II de la Constitución*<sup>561</sup>. Esta reforma constitucional se sometió a referéndum el día 4 de diciembre de 2016, siendo rechazada por un 59,95% de votos en contra con un porcentaje de participación del 68,48%.

---

<sup>559</sup> De las reformas en el régimen territorial local italiano da un cumplido repaso García Rubio, F., *El espacio local supramunicipal en el derecho comparado. Estudio general* y Tubertini, Claudia, *Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia*, en García Rubio, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015.

<sup>560</sup> Morcillo Moreno, J., *La racionalización ... op.cit.*, págs. 328-334.

<sup>561</sup> Véase a mayor abundamiento Parisi S., *La reforma constitucional en Italia: ¿Cómo cambia la forma del Estado?*, Revista de Estudios Jurídicos, nº 16, 2016.

Como consecuencia del rechazo de la reforma constitucional las medidas previstas en la misma, entre la que se encontraba la reestructuración del nivel intermedio local, ha quedado suspendida, de forma que Italia sigue contando a día de hoy con 100 provincias, 10 ciudades metropolitanas y 8.006 municipios. Al igual que en el caso francés, las dificultades para implantar procesos de supresión de municipios han resultado insalvables y las iniciativas en este campo se han reducido a la fijación de una serie de incentivos que fomenten la fusión voluntaria. Esto ha propiciado que la problemática de la incapacidad de los entes locales más pequeños también se haya resuelto, en defecto de la agrupación de municipios, mediante fórmulas de cooperación intermunicipal, que incluso obligan al ejercicio conjunto, en determinados supuestos, de una serie de funciones que se consideran esenciales. Todo ello acompañado de un importante reforzamiento del nivel competencial local, al que se han transvasado parte importante de las competencias que venían siendo prestadas por las provincias.

## **2. Portugal y Grecia como hechos diferenciales**

Pese a que resulta habitual en el tratamiento doctrinal que estos dos países queden encuadrados en el modelo mediterráneo o de inspiración francesa, las peculiares características que se dan en cada uno de ellos hacen que nos decantemos por tratarlos en un apartado distinto, al presentar caracteres comunes a ambos sistemas.

Resulta innegable que, atendiendo a su posición geopolítica y a la forma en que históricamente se han configurando sus respectivos mapas municipales, nos encontramos indudablemente ante dos prototipos de país mediterráneo europeo. La tradicional existencia de una planta local excesivamente fragmentada, su emplazamiento geográfico y sus usos sociales, políticos y culturales los hacen acreedores de la condición de países del sur.

Sin embargo, las reformas emprendidas por ambos Estados a la hora de racionalizar su estructura local y suprimir municipios se han desarrollado siguiendo los parámetros típicos del modelo centro-norte de Europa. A diferencia de sus homólogos mediterráneos, griegos y portugueses han impulsado decididos procesos de reorganización que han implicado una drástica modificación de su planta local con la supresión de un buen número de municipios. De

forma que, en términos de número de municipios y de ratio habitantes por municipio, ambos países se sitúan claramente en los estándares del modelo seguido por los Estados del centro y norte de Europa.

Entiendo que todos estos motivos hacen aconsejable tratar la referencia a ambos naciones en un apartado que refleje su hecho diferencial respecto a los demás países que claramente se integran en uno y otro modelo.

## 2.1. Portugal

En Portugal existen dos tipos básicos de entidades locales: los municipios y las parroquias rurales (*freguesias*). Estas últimas son la administración más cercana al ciudadano, siendo una especie de subdivisión de los municipios a los que se le asignan una serie de funciones concretas contando con unos medios y organización muy limitados. Constituyen un equivalente a las entidades locales menores existentes en nuestro país.

La principal reforma del mapa local en Portugal se produce en el año 1836 cuando, a través del Decreto de 6 de noviembre, se lleva a cabo una drástica reducción de municipios, pasando de los 799 existentes a tan sólo 351<sup>562</sup>. Prácticamente un siglo después, en virtud de otro proceso de reagrupación de municipios realizado en la década de los años 30 del siglo pasado, se redujo aún más el número de entes locales, quedando tan sólo 351 municipios. En la actualidad Portugal cuenta únicamente con 308 municipios, de los que sólo 33 tienen menos de 5.000 habitantes.

Continuando en esa misma línea de consolidar la reducida planta local instaurada y tratando de evitar la aparición de nuevas entidades locales en 1985 se aprobó la Ley 142/1985, de 18 de noviembre, Ley Marco de Creación de Municipios, que establecía unos requisitos muy estrictos para la constitución de nuevos municipios. La exigencia llegaba a

---

<sup>562</sup> Dias Da Silva, H., *Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX*, Jurismat, Portimao nº 1, 2012, págs. 65-97.

hacer preceptiva una Ley de la Asamblea de la República para la creación, modificación o supresión de un municipio<sup>563</sup>.

En materia de organización supramunicipal la Constitución de Portugal de 1976, en su artículo 237, contempla la posibilidad de constituir dos clases de entidades intermunicipales: las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

Portugal fue uno de los países que resultó más negativamente afectados por la crisis económica iniciada en el año 2008. Con motivo de las reformas exigidas por las autoridades europeas en materia de contención del déficit público y simplificación de su estructura administrativa como motivo del rescate financiero, el país luso aprobó el *Memorandum para la concesión de ayuda financiera a Portugal* firmado el 17 de mayo de 2011, por el que se comprometió a acometer una serie de reformas, entre ellas la de la administración local, encaminada principalmente a la reducción del número de entes locales.

Esta reforma se artículo a través del Libro Verde para la Reforma de la Administración Local. El ya reducido de por sí número de municipios con el que cuenta el país luso deja un margen de maniobra muy escaso para plantearse cualquier medida que incida sobre la planta municipal, por lo que la reforma se ha centrado principalmente en el nivel inframunicipal, abogando por reducir el número de las parroquias rurales, mediante la fusión de las mismas, dando lugar a otras nuevas con mayor base poblacional y territorial. Estas previsiones han propiciado una sustancial reorganización, que ha supuesto pasar de 4.259 freguesías a las 3.092 actuales. Todo ello sin perjuicio de contemplar también medidas destinadas al fomento de la unión de municipios para disminuir, aún más si cabe, su número.

Otro de los pilares de la reforma local ha sido el competencial y el financiero. En el competencial se apuesta por una doble descentralización, del Estado a los municipios y de éstos a las parroquias rurales, potenciando la figura de las comunidades intermunicipales y las áreas metropolitanas y configurando un nuevo marco legal para las asociaciones intermunicipales<sup>564</sup>; en el financiero se prevé una mejora de la financiación para que los entes

---

<sup>563</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local* ..... op.cit., pág. 120.

<sup>564</sup> Para un estudio más específico sobre el nivel local supramunicipal en Portugal y las últimas reformas acometidas remitimos al tratamiento que se realiza sobre esta materia Candido de Oliveira, A., *El régimen de la*

locales puedan cumplir sus funciones mejorando la eficacia y eficiencia y eliminando duplicidades. Mientras que el tercero de los ámbitos esenciales de la reforma es el referente al reajuste del sector empresarial local, buscando su reducción y racionalización<sup>565</sup>.

## 2.2. Grecia

La primera gran reforma territorial en el país heleno se produjo en el año 1997. Se partía de una cifra inicial de 5.825 entes locales (5.384 de ellos eran comunidades rurales y 441 municipios de naturaleza urbana). El Plan *Kapodistrias*, a través de un programa de reorganizaciones obligatorias, disminuyó notablemente su número que quedó definitivamente fijado en 1.033 entidades locales en 1999. La reestructuración supuso la implantación de 900 municipios y 133 comunidades rurales. Como medida que atenuara la supresión de tan elevado número de comunidades también se contempló la creación de 6.133 entidades inframunicipales rurales y urbanas<sup>566</sup>.

Como le ha sucedido al resto de los países del sur de Europa Grecia también ha sufrido, si cabe en mayor medida que ningún otro, los efectos derivados de la crisis económica. En el año 2010, como consecuencia de los profundos ajustes exigidos por la *Troika* de contención del déficit y reducción del gasto público, las autoridades griegas se vieron abocadas a adoptar drásticas reformas en tal sentido. Una de las más importantes fue la operada en el marco territorial, acometida a través de la Ley 3852/2010, de 3 de junio, bautizada como Plan *Kallikrates*. El eje principal de la misma consistió en la supresión de los entes locales menores de 10.000 habitantes y en una simplificación de su tipología. Como consecuencia de todo ello se ha suprimido la distinción entre municipios y comunidades. Todos los entes locales se han agrupado en la figura única del municipio, con lo que su número se ha visto minorado considerablemente hasta alcanzar la ínfima cifra de 325 municipios.

---

*Administración local autónoma en Portugal*, en García Rubio, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015.

<sup>565</sup> Almeida Cerredá, M., *Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración local*, Ed. Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 438-442.

<sup>566</sup> Izu Belloso, M., *La cuestión del mapa local desde una perspectiva europea*. Resumen de la ponencia *Municipio y municipalismo en la España del siglo XXI*, expuesta el 15 de julio de 2011 en el curso de verano de la Universidad de Cantabria, pág. 25 (<http://webs.ono.com/mizubel/mapa2.pdf>).

Como ha puesto de manifiesto Heilnet el caso griego demuestra que las fusiones también pueden ser posibles en los países del sur de Europa aunque, como ha sucedido con las reformas de 1997 y más recientemente con la de 2010, parece que se necesite de algún tipo de *presión externa* o situación límite que lleve a impulsar estas reformas a través del Parlamento y que se implementen con éxito<sup>567</sup>.

### 3. Estudio comparado del número de municipios en la Unión Europea

En la siguiente tabla, partiendo de los datos del Consejo Europeo de Municipios y Regiones, se refleja la población y el número de municipios de los Estados miembros de la Unión Europea, y el número medio de habitantes por municipio en cada uno de ellos. También se realiza al final un sumatorio de estos datos referidos al conjunto de la Unión Europea.

Número de municipios y población media en la Unión Europea

<b>País</b>	<b>Población</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población por municipio</b>
Alemania	80.780.000	11.313	7.140
Austria	8.507.786	2.100	4.051
Bélgica	11.203.992	589	19.022
Bulgaria	7.245.677	265	27.342
Chipre	858.000	30	28.600
Croacia	4.246.700	555	7.652
Dinamarca	5.627.235	98	57.421
Eslovaquia	5.415.949	2.930	1.848
Eslovenia	2.061.085	212	9.722
España	46.507.760	8.124	5.725
Estonia	1.315.819	213	6.177
Finlandia	5.451.270	313	17.416

<sup>567</sup> Heinelt, H., *Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local ... op.cit.*, págs. 47-48.

Francia	65.856.609	36.658	1.796
Grecia	10.992.589	325	33.823
Hungría	9.879.000	3.201	3.086
Irlanda	4.604.029	126	36.540
Italia	60.782.668	8.006	7.592
Letonia	2.001.468	119	16.819
Lituania	2.943.472	60	49.058
Luxemburgo	549.680	105	5.235
Malta	425.384	68	6.256
Países Bajos	16.829.289	390	43.152
Polonia	38.495.659	2.479	15.529
Portugal	10.427.301	308	33.855
Reino Unido	64.308.261	419	153.480
República Checa	10.512.419	6.258	1.680
Rumania	19.942.642	3.181	6.269
Suecia	9.644.864	290	33.258
UNIÓN EUROPEA	507.416.607	88.735	5.718

\* Se incluye también al Reino Unido que, aunque aprobó en referéndum su salida de la UE, ésta aún no se ha producido oficialmente.

Puede apreciarse nítidamente cómo los países del centro y el norte de Europa, que reorganizaron su estructura local mediante la agrupación y fusión de municipios, cuentan con un número de habitantes por municipio que, prácticamente en todos los casos, triplican como mínimo la media de 5.718 existente en la Unión Europea. Salvo Alemania, que aún superando holgadamente esa cifra, no alcanza unos registros tan superiores como el resto. Destacando entre esos países los casos de Dinamarca (57.421), Lituania (49.058), Países Bajos (43.152), Suecia (33.258), Bélgica (19.022), Finlandia (17.416) o Letonia (16.819). Mención aparte merece el caso de Reino Unido (153.480) que no tiene parangón, multiplicando prácticamente por 27 la media europea. Otro de los países anglosajones, Irlanda, también presenta una de las cifras más altas con 36.540.

Quedan como únicas excepciones del bloque centro norteño que se sitúan por debajo de la media de habitantes por municipio de la Unión Europea Austria (4.051), Eslovaquia (1.848), Hungría (3.086), Luxemburgo (5.235) y República Checa (1.680). De estas naciones resulta especialmente llamativo el caso de la República Checa, un país relativamente pequeño -con una extensión superficial de 78.867 km<sup>2</sup>- que cuenta con la elevada cifra de 6.258 municipios, más propia de los países de tradición napoleónica.

A Portugal y Grecia los situábamos en un epígrafe aparte como hecho diferencial, al estimar que los procesos de transformación de sus plantas locales presentaban más elementos propios del esquema norteño. Atendiendo a estas estadísticas Portugal cuenta con 33.855 habitantes por municipio, mientras que Grecia reúne a 33.823<sup>568</sup>. El análisis de estas cifras prácticamente idénticas en ambos Estados, que los sitúan claramente en algoritmos más propios de los países del centro y norte de Europa que de los mediterráneos, avalan el tratamiento diferenciado que se ha realizado de los mismos, sin encuadrarlos necesariamente en el bloque de los países mediterráneos a efectos del sistema de organización territorial local.

Si nos fijamos en los países más claramente situados en el modelo mediterráneo la situación es bien distinta. La fragmentación de su estructura local y el elevado número de municipios que los caracteriza se hace patente en comparación con sus homólogos del centro y del norte a la vista de las cifras medias. Italia (7.592) es el único país que supera con cierto margen la media europea situándose por encima incluso de uno de los prototipos del modelo del norte como es Alemania (7.140). España, con sus 5.725 vecinos por municipio, se encuentra prácticamente al límite de la media de la Unión situada en esos 5.718. El supuesto francés es sobradamente conocido, arrojando su ingente cantidad de entidades locales (36.658) una reducidísima proporción de 1.796 habitantes por municipio. El dato es muy concluyente, existiendo sólo otro Estado europeo, la República Checa (1.680), que cuente con un ratio inferior a Francia.

La especial particularidad que supone la mastodóntica planta municipal del país galo convierte el francés en un caso insólito, muy alejado incluso de la segunda nación europea con

---

<sup>568</sup> También se da la coincidencia de que ambos países cuentan con unas cifras de población muy similares. El país luso tiene una población de 10.427.301 habitantes y Grecia suma 10.992.589 habitantes.



mayor número de municipios: Alemania (11.313)<sup>569</sup>. Esta circunstancia hace que, en cierto modo, el ratio acumulado del conjunto de la Unión Europea quede un tanto distorsionado cuando las cifras francesas forman parte del muestreo. Si desagregamos los datos de Francia y hacemos la comparación únicamente entre los 27 Estados miembros restantes, las cifras pueden resultar más indicativas. El resultado de esta operación arrojaría, en el conjunto de la Unión Europea, una media de 8.479 habitantes por municipio. Y en cuanto al número medio de municipios en la Unión, pasaría de 3.169 a 2.040.

Haciendo ahora la comparación con esos nuevos datos, los países del sistema mediterráneo -Italia (7.592) y España (5.725)- se situarían muy por debajo de esos 8.479 habitantes de cifra media europea. De los países pertenecientes al modelo del centro y norte de Europa Alemania seguiría el único situado por debajo de la media<sup>570</sup>.

#### **4. Conclusiones**

Un aspecto clave, y que inequívocamente refleja el estudio comparado de las reformas emprendidas en los países de nuestro entorno, es el reiterado fracaso de cualquier intento de fusión de municipios que ha tenido carácter voluntario. Además de tratarse de una circunstancia común tanto a los países del centro y norte de Europa como a los mediterráneos. En países como Bélgica, Alemania o Suecia las reformas han tenido un carácter coactivo, consecuencia del previo fracaso de procesos de reagrupación de carácter voluntario para los municipios. En los países del sur también es una evidencia sobradamente constatada el encallamiento de las diferentes iniciativas para la fusión de municipios que resultaban optativas. Buena muestra de ello lo constituyen el cuantioso número de municipios que siguen poblando sus respectivas estructuras locales.

Esa evidencia, que bien podría parecer un mal endémico y exclusivo de nuestro país, ha constituido la tónica general en los Estados, regiones, autonomías, länders o nivel territorial

---

<sup>569</sup> Sin perder de vista que el país germano cuenta prácticamente con 15 millones más de habitantes y la mitad de superficie que Francia.

<sup>570</sup> Pero si comparamos los 8.602 entes locales con los que contaba con la República Federal Alemana cuando finalizó su proceso de reorganización y antes de que se produjese la reunificación, podemos comprobar cómo se aproximaba bastante a ese número medio de 8.479 municipios.

competente, que han enfrentado la reorganización de sus respectivos mapas locales. Salvo muy contadas excepciones, como podría ser el caso de Dinamarca, la agrupación o fusión facultativa de municipios a través de la concesión de incentivos no ha resultado un mecanismo efectivo para vencer las resistencias de los entes locales a estos necesarios procesos de cambio. Aunque algunas teorías han pretendido ligar esta resistencia a la especial idiosincrasia característica de los Estados del Sur de Europa, de carácter más individualista y con mayores lazos de arraigo e identificación con el municipio, lo cierto es que esa negativa a la agrupación municipal voluntaria ha sido un común denominador en otros países del centro y norte de Europa. Como sostiene Junquera González, aunque la supresión y fusión de municipios sea una política comprometida y compleja, tales circunstancias no deben provocar que se olvide esta solución, porque las experiencias de éxito en países como Alemania, Dinamarca, Suecia, Grecia, Gran Bretaña o Bélgica evidencian que esa política de reducción de municipios –pese a ser compleja y comprometida– es posible; a la vez que achaca el fracaso de las mismas en otros países, en gran parte, al carácter voluntario de las fusiones<sup>571</sup>.

Frente a esta constatación parece incomprensible la insistencia de buena parte de la doctrina y del propio legislador, las medidas que en esa dirección ha contemplado la LRSAL dan buena cuenta de ello, en continuar proponiendo como solución al minifundismo municipal las fusiones voluntarias basadas en la concesión de incentivos.

Sobre la situación española en relación con el contexto europeo no han faltado las comparaciones con nuestro vecino francés y su desorbitado número de municipios, en un intento de justificar que la situación de nuestra planta local no es tan alarmante como pudiese parecer. Como hemos venido señalando, su específica situación con un número de municipios que supone un 641% más que la media europea, hace que el caso de Francia prácticamente no admita ninguna equiparación en términos fiables con ningún otro país de la Unión Europea. Sí puede ofrecer una visión más equilibrada la comparación con un país como Italia. El número de entidades locales en ambos países es muy similar (8.006 y 8.124), aunque la mayor población del país transalpino, que tiene más de 14 millones más de habitantes que España, supone que la media de habitantes por municipio sea muy superior, contando Italia con 7.592 frente a los 5.725 de los municipios españoles. También en Italia, pese a la oposición del nivel territorial

---

<sup>571</sup> Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local ...*, op.cit., págs. 334-335.

local, ha sido una constante entre la doctrina y el propio legislador la necesidad de reducir municipios. España es el séptimo país con menos habitantes por municipios y el tercer país con mayor número de entidades locales de la Unión Europea. Y si nuevamente dejamos al margen el factor de distorsión que supone el caso francés, España sería el segundo país con mayor número de municipios superado tan sólo por Alemania, si bien el país germano cuenta un ratio de habitantes por municipio (7.140) muy superior al español.

También puede hacerse otra comparación atendiendo a la población media ideal que deberían tener los municipios para las autoridades europeas. A este respecto el Consejo de Europa lo dejó meridianamente claro cuando recomendó en su estudio *Local Government in critical times*<sup>572</sup> la fusión de municipios menores de 10.000 habitantes. La planta local española tampoco sale bien parada de este cotejo, ya que su media de habitantes por municipio, 5.725, es prácticamente la mitad de los 10.000 que la Unión Europea considera indispensables para que un municipio pueda cumplir apropiadamente con las funciones que le corresponden como tal.

Otro elemento capital y común en todos los países que han logrado acometer con éxito los procesos de reorganización de su planta local ha sido el necesario transcurso de un determinado lapso de tiempo para que las medidas puedan estudiarse, implementarse y consolidarse. Las diferentes experiencias analizadas muestran procesos desarrollados en un horizonte temporal a largo plazo, que han requerido de varios años, incluso más de una década en no pocos de los casos.

Este aspecto crucial para afrontar procedimientos de tanto calado debería de ser objeto de una especial reflexión entre los gobernantes y el legislador de nuestro país, demasiado acostumbrados a medidas situadas en el cortoplacismo y la búsqueda del rédito electoral inmediato. Tendencia que se ha visto aún más acrecentada en los últimos años con las apremiantes medidas que han exigido los rigores de una grave crisis económica. Pero, excepción hecha de ciertas medidas en periodos coyunturales especialmente condicionados por las circunstancias, un adecuado proceder en reformas estructurales tan profundas requiere de una generosa altura de miras que sienta unas bases firmes, aunque finalmente puedan ser otro partido político o gobernantes los que recojan el fruto de esa planificación. No es aconsejable,

---

<sup>572</sup> Council of Europe texts, *Local Government in critical times: Policies for crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Kenneth Davey, 2011.

en ningún caso, que los procedimientos de fusión se aborden con demasiada precipitación y rapidez.

En esta misma línea Sanz Larruga critica el apresuramiento con el que se realizó el proceso en Grecia con motivo de la crisis económica, que prácticamente tuvo lugar *de la noche a la mañana*. Para, a continuación, describir su escepticismo sobre la capacidad de nuestro país para madurar el tiempo requerido los procesos de agrupación de municipios cuando afirma ser «*consciente de que nuestro país no resistiría con facilidad los largos periodos de reflexión que se han experimentado en los procesos de fusión del norte de Europa*»<sup>573</sup>.

---

<sup>573</sup> Sanz Larruga, F.J., *El señuelo de las fusiones* ..... op.cit., INAP, 2012.

## **CAPÍTULO VII**

### **PROPUESTAS ANTE LA FALTA DE UNA VERDADERA REFORMA DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL**



# **CAPITULO VII. PROPUESTAS ANTE LA FALTA DE UNA VERDADERA REFORMA DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL**

## **1. Propuestas para racionalizar la planta local**

**1.1. La necesidad de una decidida voluntad política**

**1.2. Medidas que implican la supresión de municipios. Las fusiones.**

**1.2.1. Ventajas de las fusiones**

**1.2.2. Inconvenientes de las fusiones**

**1.2.3. Ineficacia de las fusiones voluntarias de municipios.**

**1.3. Fórmulas alternativas a la supresión de municipios: la cooperación intermunicipal.**

**1.3.1. Ventajas de las fórmulas de cooperación intermunicipal.**

**1.3.2. Inconvenientes de las fórmulas de cooperación intermunicipal.**

**1.3.3. Las Mancomunidades de municipios.**

**1.3.4. Los Consorcios.**

**1.3.5. Las Comarcas.**

**1.3.6. Un balance de las técnicas de asociacionismo intermunicipal.**

**1.4. Las Diputaciones Provinciales como parte de la solución y no del problema**

**1.5. Otras medidas planteadas para combatir el inframunicipalismo.**

**1.5.1. La fusión selectiva**

**1.5.2. Las agrupaciones forzosas de municipios**

**1.5.3. Diferenciación de regímenes jurídicos y adaptación del ámbito competencial al tamaño de los municipios.**

**1.5.4. Fusión no traumática de Ayuntamientos.**

**1.5.5. Las Áreas Básicas Administrativas (ABA)**

**1.5.6. Fusiones que implican la desaparición del núcleo de población**

## **2. Argumentos contrarios a las medidas de racionalización**

**2.1. El factor identitario**

**2.2. La participación democrática**

**2.3. La falta de estudios económicos que demuestren el ahorro.**

- 3. El reparto competencial en las alteraciones territoriales locales.**
  - 3.1. Competencias básicas del Estado.**
  - 3.2. Competencias de las Comunidades Autónomas.**
  - 3.3. ¿Es competente el Estado para impulsar una reforma de la planta local?.**
  
- 4. La autonomía local como posible límite a la supresión de municipios**
  
- 5. Otros factores coadyuvantes de una alternativa basada en la fusión**
  - 5.1. Infraestructuras y comunicaciones**
  - 5.2. La administración electrónica**
    - 5.2.1. Las TIC y las Administraciones Públicas.**
    - 5.2.2. Marco regulatorio de la administración electrónica.**
    - 5.2.3. La e-administración en el sector público.**
    - 5.2.4. La administración local electrónica.**
    - 5.2.5. E-administración y reestructuración de la planta local por fusión.**
  - 5.3. Suficiencia de medios y recursos tecnológicos para reordenar el mapa municipal.**
  
- 6. La fusión de municipios: opción más idónea para la efectiva racionalización de la planta local.**



## 1. Propuestas para racionalizar la planta local

Como hemos visto existen básicamente dos alternativas principales sobre cómo resolver la problemática de la excesiva fragmentación de la planta local. Una de ellas pretende la su racionalización que implique la supresión, vía fusión o agrupación, de aquellos municipios de pequeño tamaño que resultan inviables al no poder prestar sus servicios básicos. La otra pretende salvar esa eventualidad mediante fórmulas asociativas de carácter supramunicipal, cuyos principales exponentes, en el mundo local han sido las mancomunidades y consorcios<sup>574</sup>.

Cualquier propuesta en este ámbito ha de pasar necesariamente porque los municipios dispongan de los medios técnicos, materiales, humanos y, principalmente, económico-financieros adecuados que le permitan ejercer sus competencias con la eficacia administrativa prevista en el artículo 103 CE y que exigen los ciudadanos de una sociedad moderna y avanzada. Más si cabe aún en un contexto de crisis económica y contención del gasto público, como el de los últimos tiempos, en el que el rigor del equilibrio presupuestario al que están sujetas todas las administraciones públicas, y especialmente la local, así lo demanda.

Pero este ansiado objetivo de lograr un tamaño adecuado de los municipios no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como el medio para lograr un territorio vertebrado autónomamente, es decir, un mapa municipal racional y eficiente<sup>575</sup>. Se ha venido estimando que la consecución del mismo requiere tomar en consideración diferentes variables que entran en juego en este proceso.

A la hora de plantear cualquier alternativa además de la variable económica también hay que tener en consideración otras como la política la social o la territorial. La crisis económica y la consiguiente dificultad presupuestaria del sector público han de ser un factor a considerar, pero no el primordial, puesto que el prisma fundamental desde el que ha de

---

<sup>574</sup> Sanz Larruga se ha referido a la opción basada en las fórmulas de asociacionismo y cooperación supramunicipal como concepción *funcional*, que la seguirían la legislación básica del Estado, las Comunidades Autónomas y otros países como Francia, y a la que promueve la transformación estructural mediante fusiones como concepción *orgánica*. Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente* ... op.cit., pág. 133.

<sup>575</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación* ..., op.cit., pág. 99.

enfocarse ha de ser el de la utilidad y los intereses generales básicos de los vecinos<sup>576</sup>. La presencia de otros intereses concurrentes que igualmente resulta conveniente preservar hace que las decisiones sobre la planta local no puedan depender de un simple análisis de costes<sup>577</sup>. En este sentido se afirma que estas reformas realizadas en países europeos como España, Italia y Portugal, en las que ha primado el componente económico, forman parte de lo que la doctrina denomina “Derecho de la crisis económica”. Y que esto es así porque son reformas con bases contingentes (fundamentadas en exigencias de ahorro inmediato de recursos públicos en un contexto de crisis) y no estructurales (basadas en una redefinición completa y sistemática del sistema local), y porque no responden a las reivindicaciones de los actores locales nacionales sino a exigencias de actores supranacionales<sup>578</sup>. Todo ello lleva a Jiménez Asensio a concluir que «*si no se miden bien los efectos de una operación de este tipo se puede ahogar la autonomía municipal echando mano exclusivamente de los números*»<sup>579</sup>.

También se ha apelado al acometer un procedimiento reformador de estas características a la necesidad de recordar la *regla de la prevalencia condicionada*, por la cual el sacrificio de un principio o valor constitucional sólo estaría justificado por el reforzamiento paralelo de otro valor o principio constitucional. De forma que si entendemos que la supuesta reducción del gasto público (en aplicación del principio de eficacia y eficiencia) es el bien a proteger, la búsqueda de alternativas para hacerlo deberá analizar simultáneamente cuál de las posibles formas de reducir municipios incide menos en otros dos principios consustanciales a la planta local: el principio democrático y el de centralidad municipal<sup>580</sup>. Otros autores disienten de este planteamiento, como Albi, que considera que los municipios «*no son un fin por sí mismos, sino, simplemente, un medio para llevar a cabo un conjunto de actividades en beneficio de las comunidades que en ellos radican*»<sup>581</sup>.

---

<sup>576</sup> López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios* ... op.cit., pág. 258.

<sup>577</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma de la planta municipal*, Cuadernos de Derecho Local, nº 29, junio de 2012, pág. 60.

<sup>578</sup> Almeida Cerredá, M., *Tres procesos contemporáneos de reforma de las organizaciones administrativas locales: orígenes, finalidades y líneas de actuación coincidentes*, en Santiago Iglesias, D., Di Lascio, F. y Cruz Silva, P. (Coords.) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Ed. Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 42-43.

<sup>579</sup> Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local* ... op.cit., pág. 32.

<sup>580</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma* ... op.cit., pág. 61.

<sup>581</sup> Albi, F., *La crisis del municipalismo* ... op.cit., pág. 280.

Siguiendo este razonamiento algunas posiciones doctrinales han considerado que las medidas que puedan implicar la supresión de municipios deben estar basadas en todo caso en la voluntariedad y el respeto de la voluntad de los Ayuntamientos que no deseen fusionarse<sup>582</sup>. Aunque esta aseveración resulta sumamente controvertida, y ha encontrado su réplica en otros sectores que le oponen cómo la experiencia histórica de las fusiones de carácter voluntario basadas en incentivos presentan un escaso bagaje, por no decir inexistente, de municipios agrupados por ese medio.

Otra derivada que no puede perderse de vista es la del derecho de los vecinos a disfrutar, al menos dentro de un mínimo, de determinados servicios públicos de calidad con independencia del municipio en el que residan. Esta premisa obliga a abordar con mucha cautela la alternativa al inframunicipalismo que implica la dispensa de prestación de servicios mínimos, porque puede socavar el derecho de los vecinos a disponer de unos servicios en condiciones de igualdad<sup>583</sup>. A ello hay que añadir que la nueva redacción del artículo 25.1 LRBRL no prevé la prestación de servicios mínimos obligatorios de forma asociada entre varios Ayuntamientos; circunstancia que, junto con el endurecimiento del régimen jurídico de las figuras asociativas, dificultará en lo sucesivo la constitución y funcionamiento agrupaciones de Ayuntamientos que hasta la fecha se habían conformado con tal finalidad.

Al no resultar necesariamente excluyentes algunas propuestas más integradoras han defendido que el hecho de optar por soluciones supramunicipales de carácter más centralizado, como pueden ser las Diputaciones Provinciales, no debe ser incompatible con la existencia de otras entidades conformadas por la agrupación de varios municipios para la prestación en común de servicios (como Mancomunidades, Consorcios, Comarcas, Áreas Metropolitanas u otras figuras análogas). La propuesta de la LRSAL pretende conservar los pequeños municipios y su identidad, optando por renunciar a un proceso de reforma de la planta local y derivando la gestión y prestación de los servicios de determinados servicios en la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo insular. Pero ello no es óbice para la constitución de figuras como comarcas, consorcios o mancomunidades, que la legislación básica continúa reconociendo, si bien con algunas modificaciones importantes en su régimen jurídico.

---

<sup>582</sup> Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...* op.cit., pág. 32.

<sup>583</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...* op.cit., pág. 230.

La suficiencia de recursos económicos que permitan a los municipios disponer de los recursos indispensables con los que financiar los servicios que están obligados a prestar es otro de los pilares sobre los que ha de descansar cualquier proceso reformador que pueda acometerse. Junto con los recursos inherentes al propio municipio (básicamente tasas, precios públicos, tributos propios o ingresos derivados de su patrimonio) el núcleo fundamental de la financiación local viene constituido por las transferencias recibidas del Estado y las Comunidades Autónomas. Los fondos estatales están constituidos prácticamente en su totalidad por la participación de los municipios en los tributos del Estado, de carácter incondicionado. No sucede lo mismo con los ingresos a percibir de las Comunidades Autónomas. Una parte importante de ellos deriva de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, también incondicionada como la estatal, pero junto con ellos otro aporte sustancial del que se nutren las arcas locales viene dado por ingresos condicionados, programas o subvenciones (todos ellos de carácter finalista) que relegan a los municipios a una suerte de minoría de edad en la que las autonomías tutelan injustificadamente el empleo que cada Ayuntamiento hace de los recursos que le corresponden<sup>584</sup>.

Dicha circunstancia plantea la conveniencia de cambiar este esquema, sustituyendo las actuales transferencias condicionadas, programas y subvenciones de las Comunidades Autónomas por transferencias corrientes a los municipios de carácter incondicionado. Cualquier alternativa debe partir de la consideración de dotar a los Ayuntamientos de independencia económica garantizando la suficiencia financiera que consagra el artículo 142 CE porque, como apunta López Ramón, *«Sólo unos municipios sólidos pueden beneficiarse de la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad (...) Quizá sería viable entonces el establecimiento de un amplio capítulo de servicios obligatorios que garantizara la igualdad real de todos los ciudadanos»*<sup>585</sup>.

---

<sup>584</sup> El Tribunal de Cuentas, en su Informe de Fiscalización del Sector Público Local del ejercicio 2014, mide el ratio de autonomía de los municipios, que informa sobre el porcentaje de ingresos del que pueden disponer las entidades locales con plena autonomía para cubrir las competencias locales. Los datos son muy concluyentes y ese ratio de autonomía es mayor en los municipios de más de 5.000 habitantes situándose en el 84%, sin embargo, a medida que disminuye la población también lo hace este indicador, de forma que en los municipios menores de 1.000 habitantes su porcentaje desciende hasta el 65%. Derivándose también de los datos estudiados que los municipios de menor tamaño dependen en mayor medida de las subvenciones finalistas. Así, el índice de dependencia de las subvenciones recibidas estaba en el 7% para los municipios de más de 50.000 habitantes, elevándose hasta el 35% para los municipios de menos de 1.000 habitantes.

<sup>585</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación ...* op.cit., pág. 101.

Paralelamente, esa suficiencia de medios debería ir acompañada de la correspondiente política de contención y reducción del gasto público municipal que, junto con un sistema adecuado de financiación local, procure la situación ideal de equilibrio presupuestario a que están obligados los entes locales<sup>586</sup>. A tal efecto se puede tomar en consideración la articulación de una combinación de medidas legislativas que posibiliten la reducción de los sobrecostes municipales, incidiendo sobre aspectos como: a) gastos de dirección política (reducción de retribuciones y número de cargos electos, limitación del personal eventual ...), b) gastos de personal (reducción de plantillas y sustituirlas por otras provinciales y comarcales) y c) gasto corriente (reasignando ciertas competencias a Provincias o Comarcas o Comunidades Autónomas)<sup>587</sup>.

El fin último que, partiendo (entre otras) de las anteriores consideraciones, ha de perseguir cualquier proyecto de transformación del mapa municipal puede sintetizarse en un vocablo repetido insistentemente cuando nos referimos a esta materia: eficacia. Si bien matizada por otros principios y tratando de compatibilizarla por éstos, la consecución de municipios eficaces en el desempeño de sus atribuciones resulta un cometido unánimemente aceptado en el seno de estos procesos. Pese a lo difícil de conseguir, como atestiguan los muchos intentos infructuosos, sin embargo, la eficacia como concepto no ofrece una complejidad excesiva; más bien al contrario, siguiendo a Parejo Alfonso, resultaría algo tan sencillo (de definir, que no de acometer) como que *«lo que deba hacer cada Administración lo haga bien (por estar en condiciones para ello)»*<sup>588</sup>.

## **1.1. La necesidad de una decidida voluntad política**

A lo largo de este capítulo nos hemos venido refiriendo a los orígenes del inframunicipalismo de la planta local, los problemas que genera, los aspectos que han de tenerse en cuenta a la hora de tratarlos y, considerando todo ello, las soluciones que se han

---

<sup>586</sup> El artículo 1 LOEPSF establece como principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos política presupuestaria orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Incluyendo su artículo 2.1.c) en su ámbito de aplicación a las Corporaciones Locales.

<sup>587</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...* op.cit., pág. 63.

<sup>588</sup> Parejo Alfonso, L., *Apuntes para el debate ...* op.cit., pág. 19.

adoptado así como las que se proponen para transformar el actual modelo territorial local. Pero, yendo a la raíz del asunto y como presupuesto de cualquier proceso de racionalización o transformación de la planta local, lo primero que ha de existir es una firme voluntad de quien está llamado a acometerlo. Resulta de perogrullo la imposibilidad de ejecutar cualquier proyecto si previamente no se está decidido a llevarlo a cabo, ni a hacerlo con la convicción y tenacidad suficientes para asegurar su éxito.

Lamentablemente cualquier posibilidad de reestructuración integral del atomizado mapa local ha encallado una y otra vez en la absoluta desidia de las diferentes instancias llamadas a abanderarla. Si existe algún aspecto del controvertido y espinoso problema de la planta local que ha propiciado el consenso prácticamente unánime de la totalidad de la literatura científica, éste ha sido sin duda alguna el de la falta de una decidida voluntad política para poner en marcha dichos procesos.

Lo cierto es que iniciado ya el siglo XXI, y tras dos siglos de diferentes leyes de régimen local, el legislador nunca ha realizado una firme y decidida apuesta por la modernización de la planta local para atajar los problemas del inframunicipalismo. De manera que *«el verdadero drama lo constituye el hecho de que el legislador viene siendo consciente de la gravedad del problema pero nunca lo ha situado entre sus prioridades quedándose en mera declaración de intenciones»*<sup>589</sup>. Lamentablemente la división del territorio nacional en términos municipales nunca ha sido objeto de una acción reflexiva previa dirigida a reformarla según un plan preconcebido que respondiera a unos criterios generales sobre la materia<sup>590</sup>. La historia contemporánea de nuestra planta local se ha caracterizado por el inmovilismo en la estructura del gobierno local y por la falta de voluntad política de los gobiernos centrales que ha dificultado considerablemente el redimensionamiento del mapa municipal<sup>591</sup>.

Esta falta de interés de la clase política ha llevado incluso a considerar que esa unánime posición de la doctrina sobre las deficiencias del mapa territorial no es sentida igual

---

<sup>589</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 63.

<sup>590</sup> Jordana de Pozas, Luis, *La previsible alteración de nuestra división territorial*, Revista de Estudios de la Vida Local, nº 155, 1958, págs. 641 y ss.

<sup>591</sup> Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente ...*, op.cit., pág. 127.

por quienes están llamados a acometerla, y que hacer sugerencias o propuestas desde el punto de vista académico resulta inútil cuando no existe voluntad política de llevar a cabo ninguna reforma radical del mapa municipal<sup>592</sup>. Como ha constatado Cosculluela Montaner: «*El legislador español que no se ha atrevido a ajustar el mapa municipal a las exigencias de los tiempos, ha venido empleando diversas técnicas para eludir el problema*»<sup>593</sup>. Para Lara Pol, algo más condescendiente en su juicio, el problema derivado de «*la subsistencia de un número excesivamente elevado de pequeñas circunscripciones municipales, carentes de medios propios para sostener siquiera un aparato administrativo rudimentario, ha sido siempre pesadilla de nuestros legisladores, que han luchado con poca fortuna contra ella*»<sup>594</sup>.

En cualquier caso no puede negarse que hasta ahora el Estado, descontando vagas proclamas y solemnes declaraciones de intenciones, no ha tenido ningún interés real en reformar la planta local. De esta apatía constituye un excelente botón de muestra el propio Libro Blanco para la Reforma Local, que contiene una verdadera declaración de intenciones al renunciar expresamente a cualquier reforma: «*En el análisis del sistema local español no se puede obviar, pues, que a pesar de las notorias dificultades que muchos municipios muestran para la prestación de los servicios mínimos, no es realista plantear la reducción del mapa municipal en aras de alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, pues no ha habido en España verdaderos intentos de «racionalización» y «simplificación» del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato*»<sup>595</sup>. Al hacer esta afirmación, que no cabe calificar más que de sonrojante, se está reconociendo abiertamente el problema a la vez que se niega a abordarlo con la peregrina excusa de que en el pasado no han existido verdaderos intentos de racionalización. A juzgar por esta reflexión, el hecho de que no hayan existido esos intentos con anterioridad debe llevar a la permanente resignación y a contemplar de brazos cruzados el problema sin adoptar medidas para remediarlo. Tan desafortunado planteamiento deja muy a las claras cuál ha sido la actitud en esta materia del legislador

---

<sup>592</sup> Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en Díez Sánchez, J.J. (Coord.) *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*, Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2013, pág. 36.

<sup>593</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 13.

<sup>594</sup> Lara Pol, J.A., *Administración local y reforma de la administración*, Derecho Administrativo, nº 100, 1966, pág. 417.

<sup>595</sup> Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España, pág. 69.

nacional. Otro tanto podemos decir respecto del Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012 presentado ante las instituciones europeas, que contemplaba como una de sus medidas estrella la agrupación de municipios. Pero tan necesaria medida se quedó en la mera proclama, limitándose la tan cacareada reforma local a una mera regulación de nuevos incentivos para las fusiones voluntarias de municipios de nulos efectos nulos hasta la fecha.<sup>596</sup>

Esta generalizada apatía es tal que el maestro Muñoz Machado llega incluso a preguntarse si esta indolencia reformista puede deberse a la creencia resignada de que la Administración es irreformable, o que es inútil todo esfuerzo que se destine a intentarlo porque sus tradicionales males están enquistados ya de tal manera que forman parte de su propia naturaleza<sup>597</sup>.

Aunque nos venimos refiriendo con carácter general al Estado, porque ha sido tradicionalmente el competente en esta materia y es a quién entendemos que corresponde llevar la iniciativa de la reforma, sería injusto cargar únicamente contra él. Como bien es sabido tras la promulgación de la Constitución de 1978 y la instauración del Estado de las Autonomías, éstas han asumido competencias en materia de alteración de términos municipales y régimen local, quedando para el Estado únicamente la determinación de la legislación básica.

Tras asumir estas competencias que les permitían realizar las reformas de sus respectivos territorios locales, las Comunidades Autónomas estaban llamadas a desempeñar un papel protagonista en la reordenación de la planta local, sin embargo el resultado cosechado hasta ahora ha sido decepcionante; por lo que no puede desdeñarse la parte alícuota de responsabilidad que les pertenece a las autonomías en la actual situación de atomización del mapa municipal español.

Bien puede decirse en términos metafóricos que la *pelota* está en el alero de las Comunidades Autónomas, que hasta ahora no han podido (o mejor, no han querido) abordarlo

---

<sup>596</sup> Sobre esta cuestión nos remitimos al apartado de este capítulo en el que analizamos la LRSAL y valoramos su repercusión.

<sup>597</sup> Muñoz Machado, S., *Ocho mil millones de euros de ahorro ...*, op.cit.



con seriedad<sup>598</sup>. Es más, no sólo es que las Comunidades Autónomas no han tenido en una postura decidida a favor de la remodelación general del mapa municipal, sino que su política territorial local ha sido precisamente la contraria al haber prevalecido claramente las segregaciones sobre las fusiones<sup>599</sup>.

De los escasos servicios que las Comunidades Autónomas han prestado a la causa reformadora da buena cuenta Díez Sánchez en esta reflexión: *«puede decirse que desde la promulgación de la CE de 1978 y consiguiente descentralización política, las autonomías ni han favorecido la fusión municipal en sus leyes de régimen local ni menos aún la han fomentado, salvo excepción, ni que se sepa, han llegado a perfilar un atisbo de plan de reagrupamiento voluntario. De hecho, la planta local municipal ha crecido en vez de disminuir en prácticamente todas ellas, por las segregaciones que se han venido aprobando (...) En el ámbito autonómico, como a la postre ha ocurrido con los propósitos de la reforma estatal, seguramente existe la convicción de que con crisis o sin crisis económica, no está justificado –y no compensa, además, políticamente- actuar en ese contexto con políticas expeditivas de fusiones e incorporaciones forzosas, pese a reconocer la incapacidad de muchos de esos municipios –en ocasiones de la mayoría- para desempeñar el papel más elemental que les corresponde por su condición de tales»*<sup>600</sup>.

Lejos de esta desidia con la que han actuado las diferentes autonomías éstas deberían, por el contrario, asumir de un modo decidido la reestructuración de un mapa municipal que resulta a todas luces obsoleto<sup>601</sup>. Para ello también es necesario que, en esta materia en la que queda todo por hacer y dentro de un recíproco clima de lealtad institucional, el Estado cuente en mayor medida con las Comunidades Autónomas, permitiéndoles experimentar e innovar con sus respectivos regímenes locales para así poder adaptarlos mejor a las necesidades de cada parte del territorio<sup>602</sup>. Para Campos Daroca la reforma general que ha de abordarse para

---

<sup>598</sup> Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente ...* op.cit., pág. 132. También coincide con este análisis Quintana López que lamenta que las Comunidades Autónomas no han hecho nada por racionalizar la planta municipal. Quintana López, T., *Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de régimen local*, en Quintana López, T. (Dir), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 32.

<sup>599</sup> Font i Llovet, T., *Aproximación a la estructura de la administración local ...*, op.cit., pág. 31.

<sup>600</sup> Díez Sánchez, J.J., *Estrategias para ganar tamaño ...*, op.cit., pág. 159.

<sup>601</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., pág. 151.

<sup>602</sup> Boix Palop, A., *Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local ...*, op.cit., pág. 57.

solucionar el grave problema de la planta municipal deberá tener en cuenta necesariamente a las Comunidades Autónomas<sup>603</sup>.

Esta necesaria voluntad política, una vez concienciados los actores llamados a emprender la reforma, debería canalizarse a través de un amplio pacto de Estado (al que también se sumen otros protagonistas esenciales de este proceso como la FEMP) que aúne en torno a él el mayor consenso político posible. En este sentido sería recomendable la constitución de una Comisión Parlamentaria que elaborase un informe sobre las posibilidades y virtualidades de la planta territorial local en España desde todos los puntos de vista<sup>604</sup>. Igualmente resultaría muy aconsejable la creación de comisiones de expertos, en los ámbitos nacional y autonómico, que contribuyan a dar forma a un ambicioso proyecto de Estado que genere una cultura de la conveniencia de las fusiones, explicitando sus ventajas y limitando sus inconvenientes<sup>605</sup>.

A la hora de alcanzar acuerdos para llegar a dicho pacto, y que éste pueda gozar de la legitimidad y respaldo necesarios, se habrá de tener presente que la reforma de la planta local es «*una suma de opciones políticas*» y no una simple decisión normativa del Estado<sup>606</sup>. Igualmente requerirá generosidad y altura de miras por parte de las autonomías que, aunque dispongan de las competencias exclusivas en la materia y su protagonismo sea capital en este proceso, deberán comprender que una reforma generalizada trazada a nivel nacional deberá enfocarse como *una solución de Estado y no dejarse a criterio exclusivo de cada Comunidad Autónoma*<sup>607</sup>.

Un componente indispensable de ese pacto de Estado, al tratarse de un proceso largo y que puede prolongarse durante más de una legislatura, es el firme compromiso de los partidos políticos con la reforma y su renuncia a utilizar este tema como arma arrojadiza con la que hacer política. Un buen espejo en el que mirarse en ese sentido es el alemán, cuyo proceso de

---

<sup>603</sup> Campos Daroca, J.M., *La reforma de la Ley de Bases ...*, op.cit., pág. 169.

<sup>604</sup> Embid Irujo, A., *Crisis económica y reforma local ...*, op.cit., pág. 467.

<sup>605</sup> Díez Sánchez, J.J., *Estrategias para ganar tamaño ...*, op.cit., pág. 162.

<sup>606</sup> Velasco Caballero, F., *La planta local de España: criterios ...*, op.cit., pág. 29.

<sup>607</sup> Mozo Amo, J., *El pequeño municipio, realidad actual ...*, op.cit., pág. 80.

reforma se ha ido sucediendo con éxito durante casi medio siglo y siempre ha contado con el apoyo de los diferentes gobiernos de distintas opciones políticas, lo que demuestra un firme compromiso de Estado con este modelo de planta local<sup>608</sup>.

Otro motivo por el que resulta fundamental que se busquen acuerdos lo más amplios e integradores posibles es que las reformas institucionales que se desarrollan sin un importante consenso tienen efectos letales para el sistema político constitucional<sup>609</sup>. Para ello resulta esencial dejar al margen trasnochadas pugnas históricas, temores a infundadas resistencias locales e intereses personales y políticos y pasar a plantear el problema en su justo campo que no es otro que el de la técnica político territorial<sup>610</sup>. Aunque algunos autores ven difícil que se pueda generar ese consenso para poner en marcha un proceso de fusiones forzadas al considerar que ese pacto político que se requiere con carácter previo no se vislumbra que se pueda alcanzar a corto plazo<sup>611</sup>.

Por otra parte en el plano político también se requiere, como otro componente más de esa decidida voluntad a la que nos venimos refiriendo, una generosidad y sentido de Estado suficientes para renunciar a las importantes cuotas de poder local que se perderán con la supresión de un buen número de municipios. Así como aceptar al desgaste que implica la adopción de decisiones que, aunque necesarias, son dolorosas y resultan altamente impopulares.

Evidentemente no perdemos de vista que se trata de una tarea titánica, a juzgar por la tenaz oposición de la mayoría de cargos electos a cualquier cambio en el *statu quo* de la planta local. Actitud obstruccionista que en gran medida obedece a la siguiente realidad de la vida política local que con desgarrada contundencia ha descrito Parada Vázquez: «*la descentralización autonómica permite el desarrollo burocrático de todos los partidos políticos que disponen del gobierno de miles de municipios donde se juega y desarrolla la carrera de decenas de miles de electos locales, militantes de base que aspiran a equiparar su status de*

---

<sup>608</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 116.

<sup>609</sup> Jiménez Asensio, R., *Informe sobre la reforma local: ¿reforma o “deconstrucción” del gobierno local en España*, Iustel, Abril de 2013, pág. 30.

<sup>610</sup> Gallego Burín, A., *El término municipal ...*, op.cit., pág. 84.

<sup>611</sup> Castelao Rodríguez, J., *Epílogo. La estabilidad del mapa municipal, una necesidad actual*, en *Reglamento de población y demarcación territorial*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011.

*servidores de la política con el de sus correligionarios que se ocupan y viven del poder estatal y autonómico. Poderosas razones todas para que el nihil obstat a la descentralización municipal tenga el consenso político más que asegurado (...) De aquí el interés en mantener el anacrónico mapa municipal y el énfasis en su desarrollo por medio de la intermunicipalidad. En otras palabras, la beneficiaria del desarrollo de la autonomía local es la militancia de base de los partidos políticos que gobiernan miles de Ayuntamientos con poblaciones ridículas»<sup>612</sup>.*

El éxito de cualquier iniciativa reformadora que se vaya a emprender dependerá de que se produzca un giro de ciento ochenta grados en esa mentalidad, y se abandone esa concepción partitocrática de la vida pública ante la que todo se subordina (a menudo también los intereses generales). De manera que estos trascendentes procesos deben plantearse sin complejos, renunciando totalmente a la búsqueda de réditos políticos partidistas<sup>613</sup> y con grandes dosis de ilusión que permitan asumir el coste que puede suponer de cara a los votantes<sup>614</sup>. Es imprescindible que los políticos de todas las opciones e ideologías se conciencien de que, ante este mayúsculo reto, han de actuar con altura de miras, desprendimiento histórico y la vista momentáneamente apartada de cálculos electorales, clientelas y reparto de áreas de poder<sup>615</sup>. Este proceder, que pudiera parecer una lejana utopía en nuestro país, se ha logrado hacer efectivo en otros países europeos muy semejantes culturalmente a España, que constituyen muy valiosos precedentes en los que podría inspirarse nuestra clase política. Como nos recuerda Heilnet, ese sentido de Estado ya fue posible en otro país mediterráneo, como es el caso de Grecia, que sacó adelante su reforma pese a que implicó la eliminación de prestigiosos y poderosos puestos políticos considerados como muy necesarios para mantener el clientelismo político<sup>616</sup>.

---

<sup>612</sup> Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., págs. 18-20.

<sup>613</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., pág. 13.

<sup>614</sup> Orduña Rebollo, E., *Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español*, REAL, nº 291, 2003, págs. 779-826.

<sup>615</sup> Sosa Wagner, F., *Intervención sobre la estructura territorial*, en Font i Llovet, T. (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 442.

<sup>616</sup> Heinelt, H., *Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local ...*, op.cit., págs. 47-48.

## 1.2. Medidas que implican la supresión de municipios. Las fusiones

Podríamos definir la fusión de municipios como la una unión de dos o más municipios en la que, en palabras de Morell Ocaña, *«se extinguen todos los afectados para la constitución de otro nuevo y distinto»*<sup>617</sup>. La figura de la fusión de municipios ha venido existiendo tradicionalmente en la legislación estatal. La más reciente normativa en vigor así lo atestigua, y además de la referencia en el artículo 13 LRBRL, también el TRRL y el RPDT, ambos en su artículo 5, contemplan esta modalidad de alteración. Otro tanto podemos decir del resto de normas contemporáneas, como es el caso del Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, que en su artículo 12 establecía que *«Los términos municipales podrán ser alterados: 2º. Por fusión de dos o más municipios limítrofes»*. También lo contemplaba el propio Estatuto Municipal de 1924 (aprobado por Real Decreto Ley de 8 de marzo), que en su artículo 17 preveía que *«Podrán fundirse los municipios limítrofes de una misma provincia cuando lo acuerden las mayorías de sus electores o las dos terceras partes de los Concejales que formen las Corporaciones respectivas»*; extendiendo su artículo 18 también esta posibilidad a los municipios pertenecientes a distintas provincias o regiones.

También el antecedente más cercano a la actual normativa de régimen local, la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (que no llegaría a aplicarse), en el apartado 2 de su Base Tercera, dedicada a los Términos Municipales, se refería a la fusión como una de las posibles formas de alteración de los términos municipales. Es más, su apartado 4 establecía la posibilidad de que el Gobierno pudiera acordar de oficio alterar los términos municipales, incluso con la oposición de los municipios afectados, cuando tuviesen menos de 1.000 habitantes o siendo colindantes formaran un solo conjunto urbano, y siempre que no contaran con dotación presupuestaria para establecer y sostener los servicios públicos esenciales confundieran sus núcleos de población.

La mayoría de la doctrina tradicionalmente ha valorado positivamente la previsión de medidas tendentes a fomentar la fusión de municipios; así, Sosa Wagner y De Miguel García

---

<sup>617</sup> Morell Ocaña, L., *El régimen ...*, op.cit., pág. 280.

señalaban que «*El objeto, pues, es conseguir la fusión de municipios, imperativo derivado de la realidad municipal española que cabalmente exige la reducción del número de Municipios como uno de los medios para alcanzar la mejora de “la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”*»<sup>618</sup>. Del mismo modo ha existido un amplio consenso en considerar que el artículo 13 LRBRL encierra en sí mismo una voluntad favorable a la fusión municipal, sin perjuicio de que también se haya apostillado que dicha voluntad proclive a la fusión no puede llevar a la errónea conclusión de considerar que ello suponga, *a sensu contrario*, que el legislador esté en contra de la segregación<sup>619</sup>. La misma opinión le ha merecido al Consejo de Estado, según el cual «*en la legislación del Estado, es bien patente la prevención frente al minifundismo municipal y su orientación hacia la figura de la fusión, ante municipios exigüos, y no a la contraria de la creación de municipios sin base poblacional razonable (artículo 13.3 de la Ley 7/1985)*»<sup>620</sup>.

Pero la fusión como opción para resolver los problemas derivados del inframunicipalismo también ha concitado la oposición de otros autores, siendo de obligada mención en este sentido la reflexión de Albi para quien: «*la suma de varios municipios pobres no podrá dar jamás, como resultado, un municipio rico (...) y porque si se pretende amparar varias entidades deficitarias a la sombra de otra opulenta, esta última nunca aceptará, de buen grado, a los molestos advenedizos, que vendrían a acrecentar la carga tributaria de su vecindario sin beneficio alguno para el mismo*»<sup>621</sup>.

No obstante, esa proclama de fomentar las fusiones de municipios y racionalizar así la atomizada planta local no ha tenido apenas implantación, siendo las fusiones *rara avis* en el panorama de las alteraciones territoriales. De forma que, pese al mandato expreso de fomentar la fusión de municipios del artículo 13 LRBRL, «*por un lado, hay una escasa actividad administrativa en orden a la confección de un nuevo mapa municipal, y por otra parte, hay un claro predominio de la tendencia segregadora sobre la de fusión*»<sup>622</sup>.

---

<sup>618</sup> Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P., *Creación, supresión y .....*, op.cit., pág. 71.

<sup>619</sup> Fernández Torres, J.R., *La creación de nuevos municipios ...*, op.cit., pág. 22.

<sup>620</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 8 de septiembre de 1994.

<sup>621</sup> Albi, F., *La crisis del municipalismo ...*, op.cit., pág. 289.

<sup>622</sup> Rivero Ysern, J.L., *Manual de Derecho Local*, Ed. Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2010, pág. 115.

En consonancia con ello y considerando que las fórmulas alternativas de cooperación territorial supramunicipal que han proliferado en las últimas décadas como respuesta a los problemas generados por el inframunicipalismo (mancomunidades, comarcas y consorcios) no los han solucionado, se ha postulado como mejor remedio ante la fragmentación municipal la fusión de los pequeños municipios<sup>623</sup>. Que también debería acompañarse de otras medidas como la mejora de los recursos financieros de los municipios y la adaptación de su régimen competencial a las peculiaridades y circunstancias propias de cada municipio<sup>624</sup>.

Frente a este planteamiento se alza otro sector para el que las alteraciones de términos municipales es una decisión traumática de efectos muy sensibles que sólo puede justificarse como *ultima ratio* y una vez que ha quedado acreditada la insuficiencia del resto de medidas menos drásticas<sup>625</sup>. Se antepone como opción preferente fusiones que respeten la realidad histórica y socioeconómica de los municipios limítrofes que se pretenden fusionar, partan de la voluntad mayoritaria de la población afectada, logren el consenso de todas las fuerzas políticas y cuenten con la máxima participación de los vecinos afectados<sup>626</sup>.

También se ha incidido, dada la dificultad de plantear de manera absoluta y concluyente a partir de qué número concreto de habitantes se puede considerar viable y eficiente un municipio, en la necesidad de ponderar igualmente, junto con dicho criterio poblacional, otros parámetros que reflejen la realidad concreta y específica de cada municipio (carácter urbano o rural, factores estructurantes del territorio, riqueza existente, dispersión etc.) y que puedan propiciar que, aunque cuente con poca población, resulte un municipio

---

<sup>623</sup> Sanz Larruga considera que «*En teoría, ante el panorama de la actual planta local en España, la fórmula de las fusiones municipales se presenta como la mejor solución para los pequeños municipios ...*». Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente ...*, op.cit., pág. 134.

<sup>624</sup> Sanz Larruga, F.J., *El señuelo de las fusiones ...*, op.cit.

<sup>625</sup> Por todos, Castela Rodríguez, J., *Epílogo. La estabilidad del mapa municipal, una necesidad actual*. En *Reglamento de población y demarcación territorial*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011, Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...*, op.cit., que apuesta por priorizar las agrupaciones voluntarias de municipios a través de la concesión de incentivos, Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general ...*, op.cit., pág. 41 o Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit. Incluso Castela Rodríguez y Almeida Cerredá se inclinan por la conveniencia de que la fusión se apruebe mediante Ley del respectivo Parlamento Autonómico cuando exista oposición de alguno de los municipios afectados. Aspecto en el que también coincide Rivero Ysern, J.L., *Manual de Derecho Local*, Ed. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 120-121 y Perdigó Sola, J., *Manual del Alcalde ...*, op.cit., pág. 64.

<sup>626</sup> Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente ...*, op.cit., págs. 135-136.

viable<sup>627</sup>. Almeida Cerredá se inclina por utilizar criterios que permitan mayor grado de discrecionalidad y margen de interpretación (como que la situación económica sea insostenible o no exista una voluntad efectiva de ejercer el autogobierno), en lugar de criterios cuantitativos que se aplican directamente (como número de habitantes o endeudamiento), al considerar que estos últimos pueden ser demasiado rígidos y conflictivos en un ámbito tan sensible y complejo<sup>628</sup>.

Otro de los argumentos en los que se apoyan las tesis favorables a las fórmulas que implican la supresión de entes locales mediante la fusión es que el hecho de que los municipios demasiado pequeños sean incapaces de ejercer sus competencias y prestar adecuadamente los servicios a sus ciudadanos supone un incumplimiento de la propia autonomía local<sup>629</sup>, ya que ese debido ejercicio de competencias y adecuada prestación de servicios de calidad a los vecinos constituye un componente esencial de la misma<sup>630</sup>. En línea con ello se ha defendido que precisamente la consecución de municipios más grandes y capacitados a través de la fusión presta un mejor servicio al municipalismo que el mantenimiento de entes locales exigüos que se alejan notablemente de la concepción ideal de lo que debiera ser un municipio<sup>631</sup>. Aunque esta postura ha encontrado contestación en otros sectores que no comparten esa noción de la autonomía local. Rebollo Puig considera que se trataría de una concepción de la autonomía local llevada al extremo que implicaría una serie de atribuciones que supuestamente debería cumplir todo municipio, lo que implicaría una concepción demasiado estricta que condenaría a la desaparición a muchos de ellos que no encajarían en ese concepto; y sostiene que lo deseable sería moldear el concepto de autonomía local a cada municipio garantizándole así su

---

<sup>627</sup> Parejo Alfonso, L., *Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local*, Cuadernos de Derecho Local, nº 29, junio de 2012, pág. 19.

<sup>628</sup> Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., pág. 96.

<sup>629</sup> Pereira García habla de entes locales «que no pueden ser autónomos más que en la miseria». Pereira García, J., *El problema de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 880.

<sup>630</sup> Como indica Martínez López-Muñiz, el alcance funcional y material de esa autonomía depende de la dimensión territorial, más o menos amplia, de las necesidades que se pretendan atender o finalidades que se deseen alcanzar y también, y principalmente, de los medios materiales y personales de los que se disponga para ejercerla. Martínez López-Muñiz, J.L., *Cooperación y subsidiariedad intermunicipal*, REALA, nº 302, 2006, pág. 66.

<sup>631</sup> Para Martín Mateo: «No debe, pues, extrañar que ardorosos municipalistas hayan defendido insistentemente esta tesis [la fusión de municipios], pues con ello no se va contra la idea del municipio en sí, sino precisamente contra lo que no debe ser un municipio, esto es, un menguado ente, escaso de recursos y con un reducido substratum humano». Martín Mateo, R., *La comarcalización de los pequeños municipios*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, pág. 30. Citado en Parejo Alfonso, L., *Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local*, Cuadernos de Derecho Local, nº 29, junio de 2012, Pág. 9.



existencia. En ese sentido hace la siguiente afirmación: «*Lo que sí es verdad es que para los defensores a ultranza de una autonomía local extrema estos pequeños municipios resultan un estorbo insoportable (...) Cuando se opta por todo ello y esa especie de omnipotencia municipal, entonces bajar a la realidad de nuestros numerosos y diminutos municipios provoca un shock en el que, entre espasmos, se condena a esos enanos al exterminio como aguafiestas de la orgía municipalista (...) aceptemos que hay otra forma de plantear la cuestión: se puede partir de que los pueblos, auténtica unidad social de convivencia básica, han de tener una Administración, que es la municipal; y, partiendo de esos pueblos reales, de sus necesidades y de sus posibilidades de autoadministración, se configura a su medida a los municipios y su autonomía. (...) los problemas que generan los pequeños municipios no son tan graves si no se incurre en excesos sobre la autonomía local. Lo que sí es seguro es que ellos no son responsables de tales errores y que la primera medida para atenuar las dificultades que suscitan bien puede ser construir un concepto más moderado y más maleable de autonomía*»<sup>632</sup>. Aunque esta argumentación también puede plantearse *a sensu contrario* y cuestionarse ese empeño en mantener a toda costa los pequeños municipios, pudiendo oponerse, a esa concepción de *autonomía local extrema*, lo que podría denominarse, en la misma línea pero en sentido contrario, un *minimunicipalismo extremo*, que postula una inflexible conservación de los inframunicipios por encima de cualquier tipo de consideración. Porque resulta muy cuestionable tratar amoldar artificialmente el concepto de autonomía local a medida para cada municipio, aunque con ello se pervierta su verdadero significado, por intentar justificar a cualquier precio la pervivencia de sucedáneos de municipios cuya existencia tiene muy difícil justificación.

Paradójicamente las resistencias más enconadas a los procesos de fusión de municipios proceden en ocasiones de otros entes territoriales, como pueden ser las autonomías, ante el recelo del verdadero poder local que pueden suponer municipios más grandes, influyentes y organizados. Un escalón local integrado por menos municipios de mayor tamaño y más capacitados para asumir nuevas atribuciones podría espolear las reivindicaciones del sector municipal exigiendo la cesión de mayores competencias y la transferencia de los correspondientes recursos económicos para desempeñarlas; con el consiguiente temor de las autonomías de que ese fortalecimiento y crecimiento del sector local suponga su paralelo debilitamiento, llevando aparejada una pérdida de poder político y

---

<sup>632</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 180-181.

territorial que no estarían dispuestas a asumir. Tal vez este pueda ser uno de los factores que coadyuve a comprender el inexistente interés de todas las Comunidades Autónomas por acometer proceso de fusión que permitan racionalizar sus respectivos mapas locales. Algo semejante resulta predicable de las propias Diputaciones Provinciales. Desde un erróneo planteamiento podrían pensar que la reducción o práctica eliminación de pequeños municipios necesitados de la permanente asistencia del ente provincial acabaría, a su vez, con su razón de ser y una de sus funciones principales como son la asistencia y cooperación a los municipios, coordinación de la prestación de servicios municipales o prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal.

### **1.2.1. Ventajas de las fusiones**

La fusión de municipios supone como efecto más inmediato y directo el de dotar al municipio resultante de mayor capacidad económico financiera y de eficacia en su funcionamiento. Igualmente implica potenciar a cotas más elevadas la autonomía municipal, al poder asumir los nuevos municipios resultantes mayores responsabilidades y competencias. Igualmente la fusión, aunque pueda resultar paradójico y contradictorio con los sostenido por otras corrientes, redundaría en una mejor aplicación del principio de descentralización al resultar de las fusiones municipios más fuertes que podrían asumir responsabilidades públicas que hasta ahora se encontraban en niveles superiores de gobierno, pasando a poder desempeñarse por los Ayuntamientos que constituyen el nivel más cercano al ciudadano<sup>633</sup>.

El Informe sobre Federalismo Fiscal también desgana las ventajas que suponen las fusiones<sup>634</sup>, afirmando que pueden resultar sumamente positivas en los siguientes aspectos: reducir los costes de administración, reducir la dependencia de niveles de Gobierno superiores, mejorar la eficiencia de las políticas de inversión municipales o mejorar el control financiero de los municipios.

Otros aspectos positivos de la integración de municipios serían los siguientes:

---

<sup>633</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...*, op.cit.

<sup>634</sup> Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011. Instituto de Economía de Barcelona. Barcelona, 2012.

\* Permite generar y aprovechar economías de escala para la prestación de servicios públicos que generan ahorro y redundan en mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad, así como en la posibilidad de ampliar el catálogo de servicios prestados a los vecinos. Hasta el punto de que el límite del acercamiento de los centros de decisión a la instancias más próximas al ciudadano, que propugnan los principios de descentralización y subsidiariedad, encontrarían su límite en el tamaño mínimo de los municipios que permitiera no perder las economías de escala que puedan producirse en la prestación de cada servicio público<sup>635</sup>.

\* Al dar lugar a entes locales de mayor tamaño y población posibilita ampliar su capacidad de negociación y presión frente a niveles de gobierno superiores, dejando de ser administraciones débiles. Igualmente conllevará la implantación de estructuras más profesionalizadas y organizadas que contribuyan a mejorar sustancialmente la gestión de los recursos económicos, humanos y materiales del Ayuntamiento resultante.

\* Se produce un importante ahorro en el gasto. La supresión de Ayuntamientos implica la reducción de costes en edificios administrativos y sus gastos ordinarios de funcionamiento y mantenimiento, parque móvil, equipamientos, personal, material etc. Incluso en el caso de que se creen entes desconcentrados o dependencias administrativas en los núcleos de población, su coste sería sensiblemente inferior al que supone un Ayuntamiento.

\* La fusión no tiene por qué implicar necesariamente una reducción de todo el personal, sobre todo si nos referimos a funcionarios, sino que, al contrario, supone una oportunidad para reorganizar a esos empleados, formarlos, y dotarlos de mayor grado de especialización y rendimiento al servicio de la nueva organización. Estos procesos permitirían contar con personal suficientemente formado y cualificado, absolutamente imprescindible dadas las crecientes y complejas funciones que tienen que desarrollar los Ayuntamientos hoy día. De hecho, la imposibilidad de contar con el personal necesario hace que muchos pequeños Ayuntamientos externalicen con profesionales privados la realización de esas funciones, lo que incide negativamente en términos de autonomía local, participación y control democrático de su ejercicio.

---

<sup>635</sup> Elorriaga Pisarik, G., *La financiación del Estado autonómico ...*, op.cit., pág. 144.

\* La creación de municipios con población superior a los 5.000 habitantes haría que los municipios pudieran contar con tres habilitados nacionales: Secretario, Interventor y Tesorero<sup>636</sup>. Esto permitiría acabar con la precaria situación en la que se encuentran la práctica totalidad de los pequeños Ayuntamientos que, en el mejor de los casos, disponen tan sólo de un Secretario-Interventor en exclusiva; aunque lo más habitual en la gran mayoría de ellos es que se agrupen para el sostenimiento en común de este puesto, de forma que tan sólo cuentan con este habilitado uno o dos días a la semana a lo sumo; cuando no da lugar al nombramiento, con carácter accidental, de algún funcionario que habitualmente no posee la cualificación necesaria para ocupar esa plaza. La consecuencia son Secretarios-Interventores que han de hacer frente a un ingente número de funciones de vital importancia, que no han dejado de crecer especialmente en los últimos años, haciendo que estén desbordados de trabajo y siendo habitual que constituyan el único personal cualificado con el que cuentan esas minúsculas entidades locales. O bien el desempeño de estos puestos por empleados públicos sin la capacitación deseable, con el consiguiente perjuicio para el funcionamiento del Ayuntamiento y consiguientemente de los vecinos que requieren sus servicios. Crear entes locales más grandes que dispongan de estas tres figuras permitiría que las funciones capitales de control, fiscalización y asesoramiento que desarrollan los habilitados nacionales se llevaran a cabo por tres profesionales distintos que podrán disponer del tiempo y medios necesarios para atenderlas con plenas garantías para los vecinos que, junto con la propia Corporación, serían los mayores beneficiarios del buen hacer de este cuerpo de funcionarios. Tanto es así que el propio Tribunal de Cuentas se ha pronunciado sobre la conveniencia, a efectos de una mejor fiscalización, de que las funciones de Secretaría e Intervención se encuentren separadas<sup>637</sup>.

\* Si, como consecuencia de lo anterior, la fusión permite crear municipios más grandes capaces de prestar por sí mismos los servicios e incluso de aumentarlos, ya no resultarían necesarias otras figuras asociativas supramunicipales como Mancomunidades, Consorcios o Comarcas. Al igual que sucedía con los Ayuntamientos su supresión redundaría en un importante ahorro en los mismos conceptos que señalábamos para los Ayuntamientos a la par que contribuiría a simplificar el complejo entramado de entes y organismos supramunicipales que conforman actualmente el sector público local.

---

<sup>636</sup> De conformidad con el artículo 2 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por el que al pasar a ser de clase segunda debería contar con las figuras de Secretario, Interventor y Tesorero.

<sup>637</sup> Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas aprobada en sesión de 20 de julio de 2006, sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales.

\* La existencia de un solo Ayuntamiento actuando como persona jurídica facilitaría una centralización de las compras en materia de contratación, que aportaría una mayor capacidad de negociación con los proveedores municipales. Ello permitiría un abaratamiento de los costes, en un ámbito como el de la contratación administrativa, que supone un importante volumen anual para las arcas municipales<sup>638</sup>.

\* Alrededor de un municipio de mayor tamaño siempre se genera mayor actividad económica y oportunidades de empleo, crecimiento y desarrollo. Esto es particularmente importante considerando que el problema del inframunicipalismo radica esencialmente en el ámbito rural, marcado por la progresiva despoblación, grandes tasas de desempleo y una apremiante necesidad de revitalización.

\* Con las fusiones se facilitaría el control financiero de los Ayuntamientos, aspecto imposible a día de hoy dado el elevadísimo número de municipios existentes. También permitiría diseñar políticas de corte fiscal y financiero adaptadas a las necesidades de cada uno de los municipios<sup>639</sup>.

\* Permite simplificar y uniformar el régimen normativo local, constituido básicamente por las Ordenanzas Fiscales y Administrativas. La creación de un nuevo municipio requerirá que todas las antiguas ordenanzas de los anteriores municipios sobre cada materia se unifiquen en una sola aplicable al nuevo término municipal. Lo que además supone una ocasión inmejorable que puede aprovecharse para revisar técnicamente las Ordenanzas y actualizarlas debidamente<sup>640</sup>, ya que en muchos de estos pequeños municipios, debido a la falta de medios, éstas se encuentran desfasadas o resultan técnicamente deficientes.

\* La creación de un ente local que sume mayor población supone un beneficio inmediato en materia de Haciendas Locales en relación con la participación en los tributos del Estado. El artículo 124 TRLRHL establece un coeficiente multiplicador del 1,00 para los municipios de hasta 5.000 habitantes, mientras que para los de población comprendida entre

---

<sup>638</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local en Europa ...*, op.cit., págs. 129-130.

<sup>639</sup> Bosch, N. y Solé-Ollé, A., *Editorial*, en Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011, Instituto de Economía de Barcelona. Barcelona, 2012, pág. 7.

<sup>640</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 13.

5.001 y 20.000 habitantes ese coeficiente pasa a ser del 1,17. Según este sistema la concentración en un solo municipio de toda la población supone un importe mayor que el que percibirían por separado por esos mismos habitantes si éstos perteneciesen a varios municipios distintos de menos de 5.000 habitantes. A lo anterior habría que añadir el 0,10 adicional en el que se incrementaría ese coeficiente de ponderación si los municipios decidieran agruparse voluntariamente a través del convenio de fusión previsto en el artículo 13 LRBRL.

Liesa Riverola apunta entre las mejoras que aportan las agrupaciones de municipios la simplificación de servicios administrativos al centrarse y quedarse limitados a una sola entidad, una reducción de costos en las atenciones serviciales y de obras que permitirá ampliar su campo cubriendo zonas más amplias de efectividad, mayor fluidez económica al integrarse todos los recursos de los entes alterados bajo una sola administración, todas las plazas de Secretarios que requerían los antiguos municipios quedan limitadas a un solo titular, se reducen los Juzgados de Paz que integrarían sus funciones en el de la capitalidad y se obtienen elevadas subvenciones como estímulo a las alteraciones de términos que podrán destinarse a diferentes planes de mejora<sup>641</sup>.

Llorente Aguado aporta un interesante compendio en el que se sintetizan las principales ventajas que procura la creación de municipios de mayor tamaño mediante los procedimientos de fusión, afirmando que: *«Por todo lo anterior, se puede concluir que conseguir una estructura de la Administración Local conformada a base de municipios más grandes y homogéneos con masa crítica de población y de oferta y demanda internas de consumo y empleo, aumentaría la eficiencia de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, pudiendo reducir el gasto necesario para su mantenimiento»*<sup>642</sup>.

En definitiva, como explica Román González, *«la reestructuración de los gobiernos locales por esta vía permite alcanzar economías de escala para la prestación de servicios, mejorar la calidad de los existentes, introducir aquellos de los que se carece y bajar su coste per cápita, reducir la competencia por acceder a inversiones exteriores, favorecer la*

---

<sup>641</sup> Liesa Riverola, C., *Reestructuración de términos municipales*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1975, págs. 38-40.

<sup>642</sup> Llorente Aguado, T., *Racionalización de la estructura municipal para mejorar la gestión de las entidades locales. El caso de la región de Murcia*, Actualidad Administrativa, nº 15, septiembre de 2012.

*especialización, y por consiguiente el rendimiento, del personal, racionalizar la gestión de los recursos y evitar la dispersión de las inversiones públicas»<sup>643</sup>.*

## **1.2.2. Inconvenientes de las fusiones**

Como impedimentos más frecuentes que se achacan a las fusiones podemos destacar los siguientes:

\* Que no existe una completa certeza de que se vayan a producir los efectos económicos de ahorro en el gasto público que se anuncian, porque la agrupación de varios municipios inviábiles o de poca capacidad no tiene porqué suponer que de ello surja un municipio viable y eficiente. Las economías de escala que teóricamente se producirían deberían estar basadas en la previa realización de estudios en los que se comprobasen y analizasen todos los parámetros y resultados económicos que pudiesen derivarse de la fusión. Considerando que en buena medida se suele hacer al contrario y las estimaciones se realizan con premura e improvisación. De esa misma opinión es Almeida Cerredá que sostiene que los municipios pequeños apenas cuentan con personal propio y sus representantes perciben «*unas magras retribuciones/indemnizaciones por su actividad pública*» por lo que la reducción de costes que teóricamente implica la fusión apenas se notaría, y también añade que no es indiscutible la idea de que la fusión de municipios por sí sola sea la solución para reducir costes a nivel municipal y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales<sup>644</sup>. La afirmación de que los pequeños municipios suponen más gasto público e ineficacia no estaría basada en ningún estudio contrastado sobre el particular<sup>645</sup>, no quedando demostrado que el suprimir un municipio garantice que se reduzcan los costes de prestación de un servicio, sobre todo en municipios núcleos con población dispersos, ni que la fusión vaya a suponer una mejora de la calidad de vida de los vecinos<sup>646</sup>.

---

<sup>643</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., págs. 100-101.

<sup>644</sup> Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios ...* op.cit., págs. 602-603.

<sup>645</sup> Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad ...*, op.cit., pág. 214.

<sup>646</sup> López-Medel y Zafra Víctor, *Análisis del papel y funciones ...*, op.cit.

\* Con la agrupación de municipios no se garantiza una reducción significativa del déficit público porque, además de que la participación del sector local en el conjunto de la deuda nacional es muy reducido, la supresión afectaría principalmente a los municipios de menor tamaño que, en general, no son los más endeudados<sup>647</sup>.

\* La fusión no hace desaparecer el problema de la dispersión poblacional que existe en muchos municipios de España, que cuentan con varios núcleos de población distantes entre sí, lo que dificulta sustancialmente el éxito de fórmulas de prestación de servicios basadas en las economías de escala<sup>648</sup>.

\* Es contrario a la vertiente del municipio en su consideración de instancia de participación democrática más próxima al ciudadano, rompiendo con el modelo tradicional de municipio y su concepción como ámbito de participación vecinal en la vida local<sup>649</sup>.

\* El fuerte sentimiento de pertenencia e identificación de los ciudadanos con el municipio en el que han nacido, y su consiguiente rechazo a cualquier reforma que pase por la supresión, contaría con una fuerte oposición social.

\* La realidad municipal española, a diferencia de otros países europeos, es muy heterogénea contando con particularidades propias en las distintas partes del territorio<sup>650</sup>, debiendo tener en cuenta este factor y no dar el mismo tratamiento a todas las regiones de España, ya que la fusión puede resultar una solución muy conveniente en algunas de ellas pero totalmente desaconsejable en otras.

---

<sup>647</sup> Iglesias, D. *La racionalización de la organización* ....., op.cit.

<sup>648</sup> Iglesias, D. *La racionalización de la organización* ....., op.cit.

<sup>649</sup> Bayona Rocamora, *La planta municipal* ....., op.cit.

<sup>650</sup> Bayona Rocamora, *La planta municipal* ....., op.cit.



### 1.2.3. Ineficacia de las fusiones voluntarias de municipios

Existe un amplio consenso doctrinal en que la fusión voluntaria de municipios mediante medidas de incentivo para intentar fomentarlas tradicionalmente no ha conseguido los fines deseados, y los resultados han brillado por su ausencia<sup>651</sup>.

No se trata de una circunstancia exclusiva de España, ya que hemos podido observar en el capítulo dedicado al derecho comparado que en la gran mayoría de los países europeos de nuestro entorno, salvo alguna excepción, los modelos basados en la concesión de incentivos y la voluntariedad de las fusiones tradicionalmente no han dado resultado<sup>652</sup>. En todos los Estados que acometieron la reorganización de su planta municipal a través de procesos forzosos la concesión de una fase previa para que las fusiones pudiesen realizarse con carácter voluntario devino en un fracaso en la mayor parte de los casos, no produciéndose apenas fusiones por esta vía, siendo tan sólo la imposición obligatoria de las mismas la que consiguió, en última instancia, reducir el número de municipios existentes.

Como aprecia nítidamente Velasco Caballero: *«la experiencia, tanto española como comparada, muestra a las claras que la simple previsión de una mejora financiera para las fusiones voluntarias (sobre todo si esa mejora es de escasa relevancia) apenas si afecta al mapa municipal. Las reformas de la planta local en Europa, allí donde han tenido éxito, han incluido siempre: una posición activa de un nivel de gobierno supramunicipal (estatal o regional), dirigida a persuadir a concretos municipios de la conveniencia de la fusión»*<sup>653</sup>.

Esta evidencia ha llevado a algunos autores a concluir que, dado que el resto de fórmulas alternativas como las fusiones voluntarias o la cooperación intermunicipal no están

---

<sup>651</sup> Por todos: De Diego Gómez, A., *La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013 ...*, op.cit., Font y Llovet, T. y Galán Galán, A., *Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?*. Anuario de Gobierno Local, 2011, pág. 14, Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 169 o Martínez Fernández, J.M., *Los pequeños y medianos municipios ante la reforma ...*, op.cit., pág. 1.500.

<sup>652</sup> Jiménez Franco evidencia como la idea de reducir el inframunicipalismo a través de fusiones voluntarias a partir de medidas concretas de fomento ha fracasado anteriormente a nivel comparado citando como caso paradigmático el de Francia. Jiménez Franco, E., *La fusión de municipios en la Ley de Racionalización ...*, op.cit., pág. 88.

<sup>653</sup> Velasco Caballero, F., *La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local*, en Domingo Ceballos, M.J. (Dir.), *Reforma del régimen local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, veintitrés estudios*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2014, pág. 50.

siendo capaces de solucionar el problema del inframunicipalismo, la fusión obligatoria de municipios tendrá que acordarse antes o después<sup>654</sup>.

### **1.3. Fórmulas alternativas a la supresión de municipios: la cooperación intermunicipal**

Como alternativa a la fusión, principalmente en los países del sur de Europa, se ha potenciado la cooperación intermunicipal como vía que permita superar las deficiencias en la prestación de servicios públicos locales derivadas del inframunicipalismo sin tener que alterar el modelo territorial local existente. Está basada en la configuración de mecanismos de asociacionismo de carácter voluntario entre los municipios que den como resultado la creación de estructuras jurídicas conjuntas para la prestación en común de servicios o competencias locales.

Esta colaboración intermunicipal puede llevarse a cabo a través de instrumentos de naturaleza funcional, que son aquellos que no requieren de la creación de una nueva estructura administrativa<sup>655</sup> y los de naturaleza orgánica que sí suponen el establecimiento de una estructura administrativa. Dividiéndose estos últimos entre los que tienen personalidad jurídica propia y los que carecen de ella<sup>656</sup>. Esta segunda opción ha sido la más extendida, en ella los municipios integrantes contribuyen al sostenimiento común del ente creado, permitiendo aunar esfuerzos para la realización en conjunto de funciones que aisladamente no podrían realizar, o bien lo harían a un mayor coste y menor calidad. En nuestro derecho estas modalidades asociativas intermunicipales básicamente han adoptado la forma jurídica de mancomunidades, consorcios o comarcas.

---

<sup>654</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación ...*, op.cit., pág. 99.

<sup>655</sup> Como convenios administrativos, encomiendas de gestión, las agrupaciones de trabajo para el sostenimiento en común de puestos de trabajo, las comunidades de municipios (de los artículos 123 a 132 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) o las redes de cooperación territorial (que establece el artículo 84 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía). También en esa misma línea coincide Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad ...*, op.cit., pág. 218, señalando la posibilidad de utilizar estas fórmulas más ágiles y que no requieren necesariamente la creación de una nueva persona jurídica.

<sup>656</sup> Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., pág. 611.

La esencia de estas técnicas colaborativas se basa en la participación voluntaria de los municipios, aunque también existen algunas previsiones en determinadas normas que de alguna manera *premián* la constitución de un ente asociativo otorgándole determinadas ventajas frente a los municipios individualmente considerados, e incluso en ocasiones pueden llegar a exigirlo. Esto último sucede, por ejemplo, en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, cuyo artículo 89 condiciona el otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones a que las Corporaciones Locales estén constituidas a estos efectos en Mancomunidades, Consorcios u otras entidades semejantes<sup>657</sup>.

Puede hablarse de colaboración vertical cuando se da entre los municipios y otras instancias territoriales como pueden ser el Estado o las Comunidades Autónomas, y de colaboración horizontal que es la establecida entre los propios municipios a través de entes asociativos como consorcios, mancomunidades etc<sup>658</sup>.

Parte de la doctrina ha considerado que el problema del inframunicipalismo puede que no sea tan grave ni que su solución tenga que pasar necesariamente por la supresión de municipios, entendiendo que esa posibilidad constituiría un remedio extremo al que acudir únicamente cuando no existen otras alternativas menos drásticas que pudieran resultar suficientes, como podría ser el caso de aquellas soluciones basadas en el asociacionismo municipal, que permitirían obtener algunas ventajas con el mínimo de inconvenientes. Entendiendo que, ante la inconveniencia de proceder en el momento histórico actual a una gran reforma territorial, las fórmulas de cooperación intermunicipal constituyen un remedio más acorde desde el respeto a la autonomía local y a una debida prudencia y sensatez<sup>659</sup>.

---

<sup>657</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 195-197.

<sup>658</sup> Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., pág. 606.

<sup>659</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 175-177 o Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 32.

### **1.3.1. Ventajas de las fórmulas de cooperación intermunicipal**

Entre los beneficios que se les atribuyen a las fórmulas asociativas estarían los que siguen:

\* Al no afectar a la composición de la planta municipal son más respetuosas con la autonomía local, al garantizar su existencia y no imponer a los municipios su supresión en contra de su propia voluntad.

\* Permiten a los entes locales disponer de los medios, recursos y organización necesarios, de los que individualmente carecerían, para una más eficaz y eficiente capacidad de gestión, con la que prestar servicios de calidad a menor coste, ya que también posibilitarían aprovechar las economías de escala. Igualmente su mejor estructura organizativa facilitaría la implantación de nuevos servicios o el desarrollo de más competencias.

\* Al renunciar a la alteración territorial se mantiene la configuración de la actual planta local, en beneficio del principio de subsidiariedad que se vería fortalecido por la pervivencia de los actuales municipios, considerados como las administraciones más cercanas a los ciudadanos y que se articulan como un cauce esencial de participación democrática de los mismos.

\* No ocasionan un efecto traumático ni tienen una fuerte contestación social, puesto que al no suprimirse municipios y no verse afectadas cuestiones tan sensibles como la identitaria o la participación democrática, estas medidas son bien recibidas por la población sin generar conflicto alguno entre los ciudadanos.

### **1.3.2. Inconvenientes de las fórmulas de cooperación intermunicipal**

Los inconvenientes más destacados de esta alternativa serían principalmente:

\* No permite solucionar el problema histórico de la planta local, manteniéndose la actual situación de atomización municipal.

\* Como consecuencia de lo anterior, la pervivencia de municipios de pequeño tamaño, muy débiles, los siguen dejando en una situación de total dependencia respecto de niveles supramunicipales de gobierno.

\* La existencia de inframunicipios no permite que estén en disposición de poder asumir nuevas competencias o de erigirse en unos entes más sólidos con fuerza suficiente para constituir un nivel local influyente, capaz de reclamar importantes reformas locales como la competencial o la indispensable modificación del sistema de financiación local que les dote de los recursos financieros necesarios para el ejercicio de sus competencias.

\* La creación de organismos como Comarcas, Consorcios o Mancomunidades suponen un déficit democrático porque los ciudadanos no eligen directamente a sus representantes, siendo más difícil exigirles sus correspondientes responsabilidades, dando lugar todo ello a una menor transparencia en la gestión de los servicios que la que lleva aparejada su prestación por el propio municipio.

\* El vaciamiento de competencias propias de los municipios para atribuírselas a esos otros entes como Mancomunidades o Consorcios plantea serias dudas desde el punto de vista del principio de autonomía local y de la propia capacidad de autoorganización de los municipios.

\* La creación de esos nuevos organismos y su mantenimiento supone un nuevo coste para los municipios y el consecuente incremento del gasto público, cuando existen otros entes locales supramunicipales como las Diputaciones que podrían desempeñar esas atribuciones sin implicar un nuevo gasto para las arcas públicas.

\* El añadir aún más entes al ya de por sí frondoso sector público local lleva a aumentar aún más el entramado burocrático, con las consiguientes dificultades para su coordinación y el incremento del riesgo de solapamiento o duplicidad en el ejercicio de competencias que tanto empeño ha mostrado en combatir la LRSAL.

\* La ya dilata experiencia en el terreno asociativo municipal ha puesto de manifiesto las relevantes carencias que aquejan al funcionamiento de estos organismos, como son: la gran

dependencia financiera de las cuotas que abonan los Ayuntamientos cuyos impagos y mora en las mismas (habituales al estar integrados básicamente por pequeños municipios en situación de escasez de recursos económicos) comprometen seriamente su viabilidad<sup>660</sup>, un régimen de funcionamiento interno con un sistema de mayorías y reparto de votos que dificultan sobremanera la toma de decisiones o la ubicación de políticos en cargos de perfil técnico con la consiguiente repercusión negativa en la toma de decisiones.

### **1.3.3. Las Mancomunidades de municipios**

El artículo 3.2.c) LRBRL reconoce a las Mancomunidades de municipios la condición de entidad local. Su regulación se contiene en el artículo 44 LRBRL que establece el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Se les dota de personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y remite el establecimiento del régimen de funcionamiento a sus Estatutos que deberán aprobar los Plenos de todos los Ayuntamientos que integren la Mancomunidad. Su régimen jurídico se completa con los artículos que el TRRL y el RPDT dedican a las mancomunidades. El TRRL trata a las Mancomunidades en sus artículos 35 a 37. Su artículo 35 contempla la posibilidad de que integren la mancomunidad municipios pertenecientes a diferentes provincias, la imposibilidad de que ésta asuma la totalidad de las competencias de los municipios, la necesidad de aprobar sus estatutos por mayoría absoluta de los Plenos de los respectivos Ayuntamientos, con audiencia a las Diputaciones Provinciales respectivas si alguno pertenece a una provincia diferente, y la obligación de que su órgano de gobierno esté integrado por representantes de todos los municipios mancomunados en la forma que determinen sus correspondientes Estatutos. El artículo 36 establece el contenido mínimo que habrán de recoger sus estatutos y el 37 se refiere al régimen jurídico de ciertas formas de mancomunidad como Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas y otras análogas. El RPDT se refiere a ellas en sus artículos 31 a 39, añadiendo algunas previsiones en relación con el procedimiento de aprobación de sus Estatutos, la forma de adhesión a las mismas, la regulación de sus órganos de gobierno y su inscripción en el Registro de Entidades

---

<sup>660</sup> A lo que cabe añadir la drástica disminución, tras la crisis económica, de su otra vía fundamental de financiación que constituyen las subvenciones recibidas de otros niveles superiores de gobierno.

Locales. A esta normativa hay que añadir la regulación específica sobre las Mancomunidades que cada Comunidad Autónoma haya desarrollado dentro del ámbito de sus competencias propias en la materia, y que desplaza a las citadas disposiciones sobre las mismas del TRRL y el RPDT que no tienen carácter básico.

Dicha regulación ha experimentado notables cambios con la Disposición Transitoria Undécima de la LRSAL, que dispone lo siguiente:

*«En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución.*

*Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.*

*El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará:*

*a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.*

*b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones».*

En sus orígenes las mancomunidades se dedicaron básicamente a prestar servicios propios del ámbito que les reservaba el artículo 44 LRBRL, como la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o el abastecimiento de agua. La buena acogida de esta figura en el ámbito municipal, propiciada por las ventajas que reportaba el hecho de mancomunar servicios, como el permitir una mayor participación de los políticos locales y conseguir un alto grado de

cumplimiento de los asuntos supramunicipales por los municipios<sup>661</sup>, la llevó a experimentar una fuerte expansión hasta el punto de que el 65% de los municipios de menos de 5.000 habitantes pertenecían a mancomunidades<sup>662</sup>. Con el paso del tiempo las mancomunidades han terminado por desbordar su finalidad esencial de ejecución en común de esas obras y servicios determinados de competencia municipal pasando a asumir fines más genéricos alejados de su ámbito específico, para desarrollar competencias de los propios municipios (como servicios sociales o fomento del desarrollo económico) que escapaban y excedían de los fines para los que habían sido concebidas y cuya existencia no estaba justificada con más frecuencia de la deseable<sup>663</sup>.

Zamora Roselló nos ofrece una ilustrativa semblanza del decadente estado en el que han derivado las mancomunidades: *«La supresión parcial o total de las mancomunidades, certifica el fracaso de un modelo de asociacionismo municipal que no solo puede alegar la crisis económica y la falta de transparencia como motivos principales de su fatal desenlace. El esquema de funcionamiento de las mancomunidades se ha visto trabado por la asunción de competencias que superaban con creces la finalidad para la que se crearon estos entes locales, cuyo objetivo no era reasignar los cometidos de las diputaciones ni de las comunidades autónomas. En la época de bonanza el nacimiento y desarrollo de buena parte de las mancomunidades estuvo determinado, al igual que en otros ámbitos de la Administración, por su expansión desmedida y sin control, y la ausencia de racionalidad en la aplicación de sus recursos»*<sup>664</sup>.

A esa situación ha tratado de poner coto la LRSAL cuando determina que en seis meses desde su entrada en vigor las Mancomunidades habrán de acomodar sus Estatutos a los dispuesto en el artículo 44 LRBRL, de forma que estos sólo puedan contemplar como finalidades de la misma la realización de obras y prestación de servicios que resulten necesarios para ejercer las competencias o prestar los servicios que determina el nuevo ámbito competencial municipal establecido en los artículos 25 y 26 LRBRL. La falta de adaptación de los estatutos a esta nueva previsión en lo que a sus fines se refiere será causa de disolución de

---

<sup>661</sup> Hildenbrand Scheid, A., *Política de ordenación del territorio ...*, op.cit., págs. 68-69.

<sup>662</sup> Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general ...*, op.cit., pág. 44.

<sup>663</sup> *Ibid.*, pág. 44.

<sup>664</sup> Zamora Roselló, M.R., *La reestructuración de la planta del gobierno local ...*, op.cit., pág. 148.



la Mancomunidad; estableciendo también una novedad significativa en cuanto al procedimiento de disolución puesto que, a diferencia de la anterior regulación en la que el expediente de disolución los resolvían los Ayuntamientos, a partir de ahora *el expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma*<sup>665</sup>.

A esta previsión se le ha achacado que da lugar a un vaciamiento del contenido competencial de las mancomunidades. Este efecto resulta evidente que no constituye un daño colateral sino un fin específicamente perseguido por la LRSAL, en sintonía con su espíritu, proclive a menguar la tradicional flexibilidad de las fórmulas asociativas municipales y potenciar en su lugar a las Diputaciones Provinciales.

La experiencia de las mancomunidades deja la sensación de que no han resuelto los problemas de los pequeños municipios, no han tenido el funcionamiento esperado ni logrado los resultados pretendidos<sup>666</sup>. Resulta imperativo mejorar el diseño de su régimen de organización y funcionamiento para corregir todas las disfuncionalidades que lastran su actividad, para que realmente puedan constituir en elemento válido y eficiente para la gestión intermunicipal de servicios públicos locales.

La gran mayoría se han constituido por municipios faltos de recursos y endeudados, trasladándose esa precaria situación también a la Mancomunidad que ha arrastrado a su funcionamiento, consiguientemente, bastantes de los vicios propios de los municipios integrantes. Igualmente es cuestionable que muchos de los servicios que prestan, como el tratamiento de residuos, hayan de llevarse a cabo a través de las mancomunidades, porque puede resultar más conveniente prestarlos en un ámbito superior al de la mancomunidad como puede ser el provincial.

Otro aspecto en el que debe de las mancomunidades es la actividad muy limitada o nula que han tenido o tienen muchas de ellas, y que difícilmente justifica su existencia. Gran parte de las mancomunidades han sobrevivido en cierta armonía mientras las Comunidades Autónomas han

---

<sup>665</sup> No obstante esta previsión ha sido declarada inconstitucional por la STC 41/2016, de 3 de marzo –fundamento jurídico 13.e– al suponer la expresión “*el órgano de gobierno de*” una extralimitación, puesto que implica una indicación precisa a las Comunidades Autónomas del órgano autonómico concreto al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución que resulta contraria a su potestad de autoorganización.

<sup>666</sup> Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., pág. 627.

financiado su actividad, y en el momento en que han dejado de hacerlo pasando a depender de sus propios recursos, el entusiasmo inicial se ha convertido en desidia e incluso en abierto enfrentamiento entre los municipios integrantes<sup>667</sup>.

A ello hay que sumar la crítica de la incompatibilidad de las mancomunidades con los principios democrático y de centralidad municipal debido a la elección indirecta de sus responsables, que pasan a definir y ejecutar decisiones sobre los servicios que afectan a una población que no los ha elegido directamente para los cargos que ocupan. Considerándose, por ello, que la creación de mancomunidades no es una alternativa óptima para la reducción de municipios<sup>668</sup>. Además, la excesiva politización en su seno ha constituido otro de sus principales hándicap. En esa línea Font y Parrado Díez consideran que «*Aunque las Mancomunidades constituyen un instrumento adecuado para superar la fragmentación municipal y hacer uso de las economías de escala, existe un problema de responsabilidad política y de gestión (...) son políticos, y no gestores profesionales, los que se encuentran a cargo de la prestación de los servicios (...) Esta composición, eminentemente política, también determina que, en ocasiones, por razones ajenas al funcionamiento de la propia Mancomunidad, se produzca una paralización de los órganos de la misma ante la imposibilidad de adoptar los acuerdos precisos*»<sup>669</sup>. A lo que cabe añadir la existencia, en no pocas ocasiones, de *egoísmos localistas* de los municipios que pueden hacer perder de vista la perspectiva subregional<sup>670</sup>.

---

<sup>667</sup> Ferreira Fernández, A.J., *La cooperación municipal: los entes supramunicipales en el Ordenamiento jurídico español*, Urban Publics Economics Review, nº 6, 2006, págs. 80-81. Citado en Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., págs. 627-628.

<sup>668</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...*, op.cit., pág. 63.

<sup>669</sup> Font, J. y Parrado Díez, S., *Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades*. [www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado\\_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf](http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf). Citado en Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., págs. 627-628.

<sup>670</sup> Hildenbrand Scheid, A., *Política de ordenación ...*, op.cit., págs. 68-69.

### 1.3.4. Los Consorcios

Actualmente la regulación normativa con carácter básico de los consorcios se contiene en tres leyes: LRBRL, LRSAL y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP). Los preceptos de la LRBRL referidos a los consorcios son el artículo 57 y las Disposiciones Adicionales 9 y 12. La LRSAL dedica a esta figura sus Disposiciones Adicionales 13 y 14 y la Disposición Transitoria 6. La reciente LRJSP recoge el régimen jurídico de los consorcios en sus artículos 118 a 127 y en su Disposición Adicional 10. A este bloque normativo hay que sumar, en todo lo que no se oponga a esa legislación básica, la regulación sobre los consorcios que hayan previsto las Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes.

Anteriormente el régimen jurídico de los consorcios también se establecía en las siguientes disposiciones: artículo 87 LRBRL, artículos 37 a 40 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL), artículo 110 TRRL y artículo 6 y Disposición Adicional 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC). Todos estos preceptos han sido derogados por la disposición derogatoria única de la Ley 40/2015 LRJSP.

Los últimos tres años han resultado particularmente prolíficos en lo que a elaboración de normativa sobre los consorcios se refiere, pudiendo hablarse de una revolución que ha supuesto un cambio sustancial en la regulación de esta figura. Las principales reformas han sido operadas por la LRSAL y la LRJSP, y las modificaciones introducidas por ambas normas las ha compilado la LRJSP en sus artículos 118 a 127. Con este nuevo régimen jurídico consorcial queda poco de aquellos antiguos consorcios caracterizados por la voluntariedad de su constitución, la flexibilidad de su régimen jurídico y en la que los estatutos, fruto del libre pacto asociativo de sus miembros, eran su norma básica<sup>671</sup>.

---

<sup>671</sup> Nieto Garrido, E., *El nuevo marco jurídico del sector público. A propósito de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público*. ElDerecho.com. Revista de jurisprudencia, nº 1, noviembre de 2016. [http://revistas.elderecho.com/revistadejurisprudencia/numero\\_1\\_noviembre\\_2016/Proposito-Regimen-Juridico-Sector-Publico\\_11\\_1018930002.html](http://revistas.elderecho.com/revistadejurisprudencia/numero_1_noviembre_2016/Proposito-Regimen-Juridico-Sector-Publico_11_1018930002.html).

El artículo 57 LRBRL contempla la posibilidad de articular la colaboración económica técnica y administrativa entre la administración local, autonómica y estatal a través de los consorcios. En consonancia con el sometimiento a la LOEPSF se condiciona su constitución al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y a que mejoren la eficiencia de la gestión pública y eliminen duplicidades administrativas. Su apartado tercero contiene una importante limitación para el ente consorcial, y es que sólo podrá constituirse cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que suponga una asignación más eficiente de los recursos económicos. Y deberá verificarse que la constitución del consorcio no pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda de la entidad local. Como puede apreciarse nítidamente la reforma local muestra su indubitada preferencia por la opción del convenio como fórmula para articular la colaboración frente a la figura del consorcio.

La Disposición Adicional Novena LRBRL, referida al redimensionamiento del sector público local, impide a los entes locales la constitución de consorcios durante la vigencia de su plan económico-financiero o de ajuste, prohíbe a los consorcios existentes constituir, participar en la constitución o adquirir nuevos entes de cualquier tipología y establece la obligación de los consorcios que no se encuentren en superávit o equilibrio de ser adscritos a alguna de las entidades locales del artículo 3.1. LRBRL o de disolverse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta norma.

La Disposición Adicional Duodécima LRBRL regula las retribuciones máximas, básicas y complementarias, a fijar en los contratos mercantiles o de alta dirección suscritos, entre otros entes, por los consorcios.

En cuanto a los preceptos que dictó la LRSAL, su disposición adicional decimotercera establece que los consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley y destinados a la prestación de alguno de los servicios mínimos del artículo 26 LRBRL, pueden integrarse por personal que no sea funcionario ni laboral procedente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones que participan en el consorcio. Mientras que la disposición adicional decimocuarta señala que el régimen jurídico de los consorcios que se introdujo en la disposición adicional vigésima de la derogada LRJ-PAC (actualmente contenido en los artículos 118 a 127 LRJSP) no será de aplicación a los consorcios que cumplan una serie de requisitos de tipo contable, económico y financiero, determinando que en ese caso se registrarán

por lo previsto en sus respectivos Estatutos. Finalmente, en su disposición transitoria sexta, determina la obligación de los consorcios de adaptar su Estatutos al nuevo régimen jurídico establecido en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma.

La regulación del régimen jurídico de los consorcios que se establece en los artículos 118 a 127 LRJSP no contiene apenas novedades porque, como comentábamos, se limita a refundir las previsiones ya establecidas anteriormente en la disposición adicional 20 LRJ-PAC y artículos 12 a 15 LRSP. El artículo 118 cataloga a los consorcios como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas. En relación con ello se ha encuadrado a los consorcios dentro el sector público local, en consonancia con el artículo 2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, que en el apartado f) de su párrafo primero considera integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local a: «*Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir .....*»<sup>672</sup>. El artículo 121 establece el sistema de fuentes de los consorcios, que se regirán por lo dispuesto en esta ley, en la normativa autonómica de desarrollo y en sus Estatutos, siendo de aplicación para lo no previsto en los anteriores lo regulado por el Código Civil para la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación; siendo las normas de la LRBRL y LRSAL supletorias respecto a lo dispuesto en esta ley.

El régimen de adscripción del consorcio a la Administración que corresponda se regula en su artículo 120, que también contiene una novedad importante al precisar que en el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas, éste no tendrá ánimo de lucro y estará igualmente adscrito a la Administración Pública que corresponda. Su artículo 121 determina el régimen de su personal, que sólo podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes<sup>673</sup>. El artículo 122 configura su régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial, que, en general, estará sujeto y será el mismo que el de la administración a la que están adscritos, formando parte de sus presupuestos y Cuenta General.

---

<sup>672</sup> Aparisi Aparisi, M<sup>a</sup>., *Los Consorcios locales tras la LRSAL y la determinación de sus regímenes financiero y contable*, Revista de Derecho Local, Lefebvre – El Derecho, Agosto de 2016.

<sup>673</sup> Con la excepción, antes citada, del personal al servicio de consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de la LRSAL para la prestación de servicios mínimos que está exento del cumplimiento de dichos requisitos.

La creación de los consorcios, que deberá hacerse mediante convenio, se recoge en el artículo 123<sup>674</sup> y el 124 indica el contenido mínimo de sus estatutos, que determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en esta ley.

Las causas y el procedimiento para la separación de un consorcio las regula el artículo 125, que permite la separación del mismo en cualquier momento siempre que no se haya señalado término para su duración. Y en este último caso ofrece la posibilidad de separarse siempre que alguno de sus miembros hubiera incumplido alguna de sus obligaciones estatutarias. También prevé un supuesto específico para el ámbito local: el del municipio que deje de prestar un servicio, que si está entre los que presta el consorcio al que pertenece podrá separarse del mismo. Su artículo 126 fija los efectos del ejercicio de ese derecho de separación, que conllevará la disolución automática del Consorcio, salvo que el resto de sus miembros acuerden su continuidad y sigan perteneciendo al mismo, al menos, dos Administraciones, o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración. Si la Administración que se separa era a la que se encontraba adscrito el Consorcio habrá de determinarse a cuál de los restantes integrantes del mismo corresponde adscribirlo nuevamente según lo dispuesto en la Ley. Nos encontramos nuevamente ante medidas que vuelven a evidenciar la voluntad decidida del legislador de dificultar la existencia del ente consorcial, en este caso por la vía de facilitar todo lo posible la salida de los municipios integrantes y con ella forzar su disolución salvo que el resto de sus integrantes acuerden expresamente la continuidad del mismo y permanezcan en él un número determinado de entes o administraciones.

Finalmente, el artículo 127 establece el procedimiento de disolución de los consorcios, determinando como efectos inmediatos de ésta la liquidación y extinción de los mismos. De entre sus previsiones destaca la necesidad de que el máximo órgano de gobierno del consorcio nombre un liquidador, que será un órgano o entidad dependiente de la Administración a la que está adscrito, y que calculará la cuota de liquidación que corresponde a cada uno de sus miembros.

---

<sup>674</sup> Los consorcios constituidos por entidades locales deberán sujetarse a los condicionantes que establece el artículo 57 de la LRBRL anteriormente referidos.

Aunque la previsión más controvertida de la LRJSP en relación con los consorcios es su disposición adicional décima relativa a las aportaciones a los consorcios. En ella dispone que, las Administraciones Públicas u organismos o entidades dependientes de ellas que pertenezcan a un Consorcio, no están obligadas a efectuar las aportaciones o financiación a que se hayan comprometido para el año en curso si alguno de los demás miembros del mismo no hubiese realizado la totalidad de aportaciones correspondientes al año anterior a que estuviesen obligados. Esta singular aportación facilita que se generalice y extienda el régimen de impago en el seno de los consorcios, otorgando patente de curso avalada legalmente para que sus integrantes queden liberados de satisfacer sus obligaciones económicas por el mero hecho de que otros de ellos también lo hagan. Esta medida es la que más a las claras muestra la intención del legislador de acabar subrepticamente con la figura del consorcio, en esta ocasión alentando la morosidad en su seno con la idea de terminar ocasionando un colapso financiero que lleve a su disolución. Jiménez Asensio califica esta forma de proceder como una «*curiosa forma de “reventar” los Consorcios a través de “dinamita” legal*»<sup>675</sup>.

Inicialmente los consorcios fueron concebidos como entes institucionales de carácter instrumental y de derecho público para la realización de fines de interés común para sus integrantes. Podían estar compuestos, a diferencia de las mancomunidades, por diferentes administraciones territoriales, de manera que junto a municipios también formaran parte de los mismos otros miembros como Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas, el Estado e incluso alguna Fundación o entidad privada sin ánimo de lucro con fines concurrentes con los de las administraciones públicas. La finalidad más específica y singular de su objeto resultaba otro de los rasgos que diferenciaba a esta figura de las Mancomunidades.

La mayor facilidad para la constitución y funcionamiento de los Consorcios que ofrecía el régimen jurídico anterior a la LRSAL propició que los municipios recurrieran en mayor medida a éstos que a las Mancomunidades como instrumento para la prestación asociada de servicios. Aunque, para Román Rodríguez, «*salvo excepciones significativas su existencia sólo*

---

<sup>675</sup> Jiménez Asensio, R., *El Sector Público Local tras la Ley 40/2015: retos inmediatos y cuestiones abiertas*, Blog La Mirada Institucional, Septiembre de 2016. Reflexión resumen del curso sobre “Impactos de las Leyes 39 y 40/2015 sobre las entidades locales y los procesos de elaboración de normas locales” - [https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/22/el-sector-publico-local-tras-la-ley-402015-retos-inmediatos-y-cuestiones-abiertas1/#\\_ftn1](https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/22/el-sector-publico-local-tras-la-ley-402015-retos-inmediatos-y-cuestiones-abiertas1/#_ftn1) -.

*subsana carencias muy específicas, sin que tengan una capacidad efectiva de introducir elementos de cambio substanciales en la gestión pública»<sup>676</sup>.*

La flexibilidad que ofrecía su régimen jurídico y las facilidades para su constitución permitieron una importante expansión de los consorcios. Igualmente evolucionaron en su composición, y alejándose de la idea inicial para la que se concibieron, un gran número de ellos pasó a estar formado sólo por municipios para el ejercicio en común de algunas de sus competencias, sin que tuvieran cabida en ellos otras administraciones públicas distintas.

Como se ha podido comprobar la LRSAL ha endurecido sobremanera los requisitos exigidos para la creación de los consorcios y ha sujetado a una mayor rigidez su antaño flexible régimen de organización y funcionamiento. La finalidad de la nueva regulación es claramente la de limitar a su mínima expresión la constitución de consorcios en el ámbito local mediante la imposición de una serie de requisitos que hagan que los posibles interesados se lo piensen dos veces. Igualmente afecta a los consorcios existentes, que deberán adaptar sus estatutos y acomodar su funcionamiento a unas nuevas reglas del juego netamente más restrictivas que las anteriores. Se ha hablado incluso de la *cruzada* contra los consorcios que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lleva emprendida durante los últimos años<sup>677</sup>. Aunque la clarificación del régimen jurídico del consorcio que supone la LRSAL resulta bienvenida, supondrá probablemente que descienda la utilización de esta institución cuyo régimen jurídico flexible ha sido, precisamente, el factor clave decisivo para su expansión, de forma que *«La aplicación de la reforma a los consorcios administrativos preexistentes a la entrada en vigor de la LRSAL va a ser traumática porque va a conllevar la disolución de un elevado número de consorcios...»<sup>678</sup>.*

La incidencia del nuevo régimen jurídico en los Consorcios no ha tardado en dejarse notar. Uno de los aspectos que ha ocasionado efectos inmediatos ha sido la obligación de adscribir la gran mayoría de los consorcios a una administración pública integrante del mismo según unos determinados criterios de prioridad. La configuración de dichos criterios conlleva

---

<sup>676</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., pág. 87.

<sup>677</sup> Jiménez Asensio, R., *El Sector Público Local tras la Ley 40/2015 ...*, op.cit.

<sup>678</sup> Nieto Garrido, E., *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y los Consorcios Administrativos*, en Carrillo Donaire, J.A. y Navarro Rodríguez, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, págs. 379-380.



que la adscripción se realice normalmente a las Administraciones de mayor tamaño, con la consecuencia de que el Presupuesto del consorcio consolidará con el suyo propio y formará parte del mismo. La obligatoriedad de esa disposición, junto con la precariedad y el deficitario estado que mayoritariamente suelen presentar las cuentas de los entes consorciales unidos al rechazo a integrar semejante carga, ha generado un efecto dominó por el que Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas y Estado han procedido a abandonar un gran número de consorcios de ámbito local de los que formaban parte que, en aplicación de esa previsión, le iban a ser adscritos.

La mayor rigidez impuesta en el régimen jurídico de los consorcios en el ámbito local parece haber conseguido la finalidad de minimizar progresivamente esta institución si nos atenemos a las cifras. Según el informe sobre la situación del Sector Público Local a 31 de diciembre de 2016 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el año 2013, a la entrada en vigor de la LRSAL, existían en el ámbito local 625 consorcios, en el año 2014 se redujeron a 575, en el 2015 a 570 y en el año 2016 a 562. O lo que es lo mismo, desde el establecimiento del nuevo régimen jurídico de los consorcios en el sector público local se han suprimido 63 consorcios, lo que supone una reducción del 10,08% de los mismos entre los años 2013 y 2016.

El carácter más restrictivo de la regulación de los consorcios en el sector local que ha establecido la LRSAL respecto a otros escalones territoriales resulta patente si comparamos los anteriores datos con los del Estado. En el sector estatal la dinámica ha sido la contraria que en el local y el número de consorcios ha aumentado en los últimos años. Según los datos que arroja el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE) del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en 2013 existían 20 consorcios, en 2014 bajaron a 15, posteriormente en 2015 vuelven a subir y se sitúan en 21 y, finalmente, en 2016 su número ha aumentado hasta los 26.

### **1.3.5. Las Comarcas**

El artículo 141.3 CE prevé que se puedan crear agrupación de municipios diferentes de la provincia, añadiendo su artículo 152.3 que mediante la agrupación de municipios limítrofes

los Estatutos autonómicos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica. Con ello se están estableciendo dos escalones de gobierno local: el municipal constituido por los municipios y las provincias y el supramunicipal, conformado por esas agrupaciones de municipios diferentes a la provincia que pueden constituirse (como las comarcas). Pero en ningún caso esas agrupaciones de municipios pueden resultar una alternativa a las provincias, ni tampoco son de obligada creación. Extremo éste que ha dejado meridianamente claro el Tribunal Constitucional al reconocer en reiterados pronunciamientos la obligatoriedad de la existencia de las provincias, a las que las Comunidades Autónomas no podrán sustituir por otras agrupaciones de municipios distintas<sup>679</sup>.

El artículo 2.a) LRBRL atribuye la condición de entidades locales a las comarcas y las regula en su artículo 42, disponiendo que las autonomías podrán crear comarcas que agrupen varios municipios y cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. Su ámbito territorial, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno y competencias y recursos económicos que se les asignen estarán determinados por una Ley de la respectiva Comunidad Autónoma; no pudiendo suponer para los municipios la pérdida de la competencia para prestar los servicios del artículo 26 ni para intervenir en las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25. Esta regulación básica de la figura comarcal se desarrolla y completa con el régimen jurídico que se determine en las disposiciones estatutarias y normativas establecidas por las respectivas Comunidades Autónomas, tanto en sus leyes comarcales como en las específicas por las que se cree cada comarca.

Partiendo de los anteriores elementos podemos definir a las comarcas como entes locales supramunicipales de carácter territorial formados por la agrupación de varios municipios limítrofes con características geográficas, históricas, económicas o sociales comunes para la gestión y prestación de sus propias competencias y servicios. Pero ésta supone más que el mero transvase de competencias municipales a una agrupación de municipios, ya que para ello bastarían otras figuras con el mismo objeto como los consorcios y las mancomunidades. Las comarcas tienen una peculiaridad que las hace ser algo más que

---

<sup>679</sup> Doctrina fijada en la STC 32/1981, que después han refrendado otras muchas como las STC 27/1987, 109/1998, 233/1999 y 31/2010.

un mero ente de colaboración intermunicipal, y es que al crearse por ley autonómica éstas pasan a integrarse en la estructura y organización de la Comunidad Autónoma respectiva como una circunscripción territorial de la misma, en la que también puede delegar el ejercicio de sus propias competencias<sup>680</sup>. Este hecho diferencial es el que hace a la institución comarcal distinta de otras fórmulas de cooperación similares como consorcios y mancomunidades.

La propuestas de alternativas basadas en la comarcalización como remedio para superar las disfuncionalidades derivadas del inframunicipalismo ya viene de lejos y llevan mucho tiempo puestas sobre la mesa, como así atestiguan los estudios realizados al respecto por autores de la talla y el prestigio de Martín Mateo o Morell Ocaña<sup>681</sup>. Para Fanlo Loras la comarca constituye una solución idónea al resultar el espacio más adecuado para cumplir su doble funcionalidad, como instancia de descentralización de las Comunidades Autónomas, que haga innecesaria la red periférica de servicios autonómicos, y como instancia de prestación de servicios municipales. Aunque reconoce que la pervivencia de la provincia y la mayor flexibilidad de otras fórmulas para la prestación de servicios municipales (consorcios y mancomunidades) explica que la figura de la comarca no termine de encajar en nuestra organización territorial<sup>682</sup>. También se llegó a proponer, como una evolución de la concepción comarcal, la figura del municipio-comarca: una entidad que agrupa a varios municipios y tiene su capitalidad en uno de ellos. Pero esta alternativa chocha con la doctrina sentada por las sentencias del Tribunal Constitucional que han considerado que el municipio-comarca resulta contrario al artículo 152.3 CE<sup>683</sup>.

---

<sup>680</sup> Aunque esta integración en el entramado autonómico llevada al extremo puede ser perniciosa en términos de autonomía, degradando a las comarcas a meros apéndices periféricos autonómicos limitados a la aplicación de sus políticas. Así «*basta reparar en la naturaleza jurídica de las competencias comarcales asignadas por la Comunidad Autónoma: asignación o encomienda de competencias autonómicas, es decir, el ejercicio desconcentrado de competencias propias de la Comunidad Autónoma, mera utilización instrumental del entramado burocrático de la comarca, donde la autonomía, como espacio propio de decisión, desaparece, desplazada por la real integración en la Administración autonómica y reducida a la ejecución de las políticas (normativa) autonómicas*». López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios ...*, op.cit., pág. 262.

<sup>681</sup> Martín Mateo, R., *La comarcalización de los pequeños municipios*, MAP, Madrid, 1964, Albi, F., *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966 ó Morell Ocaña, L., *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid, 1972.

<sup>682</sup> Fanlo Loras, A., *Estructura territorial ...*, op.cit., págs. 244-258.

<sup>683</sup> STC 32/1981, 76/1983 ó 214/1989.

Lo cierto es que la institución comarcal no ha gozado de demasiado predicamento en nuestro país, limitándose la implantación de comarcas básicamente a Cataluña<sup>684</sup> y Aragón<sup>685</sup>, sin perjuicio de alguna excepción significativa al margen como la comarca del Bierzo en Catilla-León<sup>686</sup>. También en la Comunidad Autónoma de Galicia se ha aprobado Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, que subdivide el territorio gallego en 53 comarcas, sin embargo no se ha avanzado en la constitución formal de las mismas mediante sus respectivas leyes. De la misma manera muchas Comunidades Autónomas hacen referencia a la comarca en sus Estatutos de Autonomía, pero hasta el momento no han llevado a la práctica esa previsión dictando leyes de regulación o creación de comarcas<sup>687</sup>. De forma que las comarcas son una institución muy minoritaria en el conjunto del sector público local español, limitadas a regiones muy específicas en las que se encuentran concentradas la mayor parte. De lo que se desprende que la gran mayoría de las entidades locales, frente a la comarca, han preferido la opción de los consorcios y mancomunidades como mecanismos para articular la cooperación intermunicipal.

Allí donde se han implantado las comarcas han abarcado un amplio espectro de fines y ámbitos competenciales, siendo la mayoría de ellas plurifuncionales y gestionando materias tan variadas como: territorio y urbanismo, desarrollo económico, fomento del empleo, consumidores y usuarios, turismo, artesanía, ferias, sanidad, medio ambiente, transportes, aguas residuales, extinción de incendios, protección civil, cultura, tratamiento de residuos etc.

No obstante la experiencia de funcionamiento de las comarcas en el ejercicio de esas competencias, tanto propias como delegadas, no ha resultado demasiado halagüeña. A nivel general su rendimiento como ente local ha sido muy cuestionable, y su principal problema ha radicado en la búsqueda de su propio espacio que le permita la coexistencia en armonía con las Diputaciones Provinciales. En este empeño se ha constatado el fracaso generalizado de sus

---

<sup>684</sup> Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, que establece el marco básico regulatorio a partir del cual se ha ido dictando las sucesivas leyes de creación de comarcas.

<sup>685</sup> Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, que igualmente constituye la norma básica de la que ha partido la creación de las diferentes comarcas aragonesas.

<sup>686</sup> Creada por la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.

<sup>687</sup> Como sucede, por ejemplo, con Andalucía, cuyo Estatuto de Autonomía contempla en su artículo 97 a las comarcas sin que posteriormente se halla dictado normativa alguna desarrollando dicho precepto.

ingentes esfuerzos por tratar de diferenciarse de las Diputaciones para tratar de justificar la utilidad de su existencia.

A modo de conclusión sobre esta figura, en la que no nos extenderemos mucho más dada su escasa implantación, resulta sobradamente elocuente la crítica valoración que el Profesor López Ramón hace sobre el funcionamiento de las comarcas: *«Se plantea, así, una situación paradójica en la que las comarcas se añaden a las provincias como entes asistenciales de los municipios, pero sin que ni unas ni otras remedien las profundas carencias de tantos inframunicipios. Los servicios supramunicipales terminan beneficiando con frecuencia a las capitales de provincia o de comarca, sin incidir notablemente en las restantes poblaciones de las correspondientes demarcaciones»*<sup>688</sup>.

### **1.3.6. Un balance de las técnicas de asociacionismo intermunicipal**

La utilización de fórmulas asociativas intermunicipales como alternativa a los problemas derivados del inframunicipalismo no ha merecido un juicio excesivamente positivo para la doctrina, que mayoritariamente ha considerado que esta experiencia ha presentado numerosos fallos en su funcionamiento y no ha logrado resolver de un modo completamente satisfactorio los graves problemas derivados del pequeño tamaño de la mayoría de municipios. Así, respecto a figuras como mancomunidades, comarcas o consorcios, amplios sectores académicos han opinado que *«sus resultados, en general, no son satisfactorios o presentan importantes carencias»*<sup>689</sup>, que las *«diferentes modalidades de cooperación supramunicipal arrojan un balance no excesivamente halagüeño»*<sup>690</sup>, que *«pese a haber proliferado en los últimos decenios, no han alcanzado los resultados esperados, y, desde luego, no han atacado la raíz de los problemas de la gestión local de los pequeños municipios»*<sup>691</sup>, que *«el elevado número de dichas entidades muy a menudo ha comportado solapamientos e ineficiencias (...) han sido también criticadas por ralentizar la toma de*

---

<sup>688</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación ...*, op.cit., pág. 98.

<sup>689</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 161.

<sup>690</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local en Europa ...*, op.cit., pág. 126.

<sup>691</sup> Sanz Larruga, F.J., *Frustrante pasado, inoperante presente ...*, op.cit., págs. 133-134.

*decisiones, generar conflictos y rivalidades, así como incrementar los costes de transacción y conflicto (y) se duplican funciones y personal*<sup>692</sup>» o que «*A estas alturas, hay que tener la fe del carbonero para volver a creer en soluciones ya fracasadas de asociacionismo municipal voluntario*»<sup>693</sup>.

En esta misma línea se ha insistido también en los efectos perjudiciales que suponen en términos de participación por conllevar un importante déficit democrático al no elegirse sus representantes directamente por los ciudadanos<sup>694</sup>, por lo que la toma de decisiones en estas estructuras puede ser poco transparente e incluso claramente opaca<sup>695</sup>, y en relación con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado al transvasar competencias propias de los municipios a otro ente distinto<sup>696</sup>.

También ha de tenerse en cuenta que, aunque las fórmulas de cooperación supramunicipal generan economías de escala y pueden propiciar una reducción de costes en la prestación de algunos servicios, dicha cooperación genera igualmente unos costes de administración, transacción y cooperación propios de ese nuevo nivel de gobierno creado<sup>697</sup>. Dicha circunstancia genera unos costes añadidos que pueden llegar a resultar excesivos, haciendo que el ahorro generado por la cooperación intermunicipal quede anulado en gran medida por estos gastos inherentes a la misma.

La facilidad para la constitución de estas estructuras institucionales intermedias ha propiciado que su propagación se multiplique exponencialmente, y la circunstancia de que este proceso se haya desarrollado sobre un mapa municipal caracterizado por el uniformismo se ha traducido en que estas entidades asociativas han terminado padeciendo de ese mismo minifundismo<sup>698</sup>.

---

<sup>692</sup> Heinelt, H., *Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local ...* op.cit., pág. 47.

<sup>693</sup> Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., pág. 44.

<sup>694</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...*, op.cit.

<sup>695</sup> Heinelt, H., *Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local ...*, op.cit., pág. 47.

<sup>696</sup> Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta ...*, op.cit., pág. 43.

<sup>697</sup> Bell, G., *Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza*, en Informe IEB sobre Federalismo Fiscal ..., op.cit., pág. 15.

<sup>698</sup> Izu Belloso, M.J., *La cuestión del mapa local ...*, op.cit., pág.27.

Si bien la proliferación de estos entes intermedios puede resultar una consecuencia lógica del Estado social y democrático de Derecho, lo que no tiene fundamento constitucional alguno y resulta criticable es que esa complejidad y diversidad deriven hacia la irracionalidad por la vía de la acumulación y la confusión. Por lo que llegados a este punto, razones tanto de economía política como de autonomía local aconsejan limitar el número de entes locales territoriales interpuestos entre el municipio y la provincia<sup>699</sup>.

Otro importante hándicap que presentan es su excesiva dependencia de la financiación exterior para su funcionamiento. Si atendemos al ratio de autonomía, que informa sobre el porcentaje de ingresos del que pueden disponer los entes locales con plena autonomía para cubrir sus propias competencias, el de las mancomunidades se sitúa en un 17%, muy por debajo de la media de este indicador para el conjunto de los municipios que es del 80%. En la misma medida sucede con el índice de dependencia de las subvenciones recibidas, que fue de un 83% en las mancomunidades frente al 14% del conjunto de las entidades locales<sup>700</sup>.

Todas esas dificultades experimentadas por las entidades de cooperación supramunicipal en su funcionamiento, agudizadas aún más si cabe por una mayor falta de recursos derivada de la crisis económica, han motivado que existan en la actualidad un buen número de ellas que no ejercen actividad alguna. Tanto es así que el propio Tribunal de cuentas, en sus Informes de Fiscalización del Sector Público Local de los ejercicios 2013 y 2014, ha recomendado que, en el marco de la reorganización y racionalización del sector público local, se refuercen los mecanismos y procedimientos para la disolución de las mancomunidades y los consorcios que no estén desarrollando actividad ni prestando servicio alguno.

Esta circunstancia ha llevado a cuestionarse la necesidad de que, junto con el problema de los pequeños núcleos de población rurales, haya que replantearse también el alcance de la potestad de organización local que llevó, ayudado por la bonanza económica, a crear un sector

---

<sup>699</sup> Vaquer Caballería, M., *Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales*, Cuadernos de Derecho Local, nº. 29, junio de 2012, págs. 151-513.

<sup>700</sup> Datos extraídos del Informe de Fiscalización del Sector Público Local del ejercicio 2014 realizado por el Tribunal de Cuentas.

público sobredimensionado y no siempre justificado y que ahora hay que reconducir<sup>701</sup>. Este descontrolado proceso de creación de entes asociativos intermunicipales ha degenerado en un ineficiente y superpoblado sector público local, situación que Sosa Wagner califica además de insostenible<sup>702</sup>. Y que también ha criticado Muñoz Machado refiriéndose a la creación de «una verdadera pléyade de organismos públicos cuyo fundamento y razón de ser no es nada fácil de explicar (...) muchos de ellos deben su origen a situaciones y necesidades que no han llegado nunca a plantearse»<sup>703</sup>.

Román González considera que, si bien estos mecanismos de cooperación supramunicipal han servido para crear una conciencia de colaboración para prestar más servicios y más baratos, a corto plazo es necesario profundizar e ir más allá de esa mera asociación voluntaria de municipios. Recuerda que, como ha sucedido en Francia o en España, es una forma válida como paso inicial, pero que parte de una constante creación de organismos y niveles de gestión administrativa; de lo que concluye que «Aparecen nuevos órganos, pero nunca se suprime ninguno (...) la experiencia nos dice que en ocasiones sólo sirven para multiplicar el gasto público, incrementar la descoordinación y generar conflictos institucionales»<sup>704</sup>.

No obstante, para otro sector minoritario, la opción colaborativa intermunicipal constituye la solución más adecuada a los males derivados de la atomización local y el saldo derivado de sus años de funcionamiento ha resultado encomiable; considerando, respecto a las mancomunidades, que «su éxito es incuestionable» y en relación a los consorcios que «son un remedio perfecto y habitual para paliar las disfunciones del micromunicipalismo»<sup>705</sup>.

---

<sup>701</sup> Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general* ..., op.cit., págs. 44-45.

<sup>702</sup> Y sobre la que realiza esta certera reflexión: «Está bien para los políticos pues así consiguen ver cómo se multiplican sus puestos de trabajo, está bien (todo hay que decirlo) para los juristas y los profesores de derecho público porque asimismo multiplican sus encargos profesionales, está bien para las empresas informáticas que logran así colocar miles de ordenadores, pero dudo mucho que todo ello lleve a una mejor y más eficaz prestación de los servicios públicos que es el modesto (no molesto) objetivo al que las Administraciones deben nada menos que su misma razón de ser». Sosa Wagner, F., *Intervención sobre la estructura territorial* ..., op.cit., pág. 442.

<sup>703</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Ed. Crítica, Barcelona, 2012, pág. 182.

<sup>704</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España* ..., op.cit., pág. 50.

<sup>705</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios* ..., op.cit., págs. 195-197.



Como medida coadyuvante para potenciar la colaboración interadministrativa a nivel supramunicipal se ha incidido en la conveniencia de que ésta fuese acompañada de la correspondiente redefinición de los ámbitos competenciales de las entidades locales. Se trataría de que los municipios más pequeños pudiesen perder algunas de sus competencias a favor de otros entes como Consorcios o Mancomunidades, en la medida en que se considere que dichos ámbitos supramunicipales son más idóneos para la prestación de servicios públicos que, por sus características, exceden el propio de un municipio de reducido tamaño<sup>706</sup>.

Por otra parte, la LRSAL ha supuesto en cierta medida un jarro de agua fría sobre las tradicionales fórmulas asociativas ya que se ha inclinado claramente por potenciar a las Diputaciones Provinciales como referente para asistir a los pequeños Ayuntamientos, ante su falta de medios y recursos, en la prestación de servicios municipales. Se puede hablar de una *«decidida opción porque corresponda a las Diputaciones Provinciales el protagonismo en la cobertura de dichas minusvalías municipales, en detrimento de formulas gestoras de carácter asociativo, tales como mancomunidades y consorcios»*<sup>707</sup>.

Hay que recordar que la LRSAL, en su disposición transitoria undécima, ha acotado y limitado las competencias que pueden prestar las Mancomunidades, que sólo podrán estar orientadas a *la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*. Igualmente la modificación del artículo 26 LRBRL, referido a los servicios mínimos obligatorios, supone cambiar la anterior fórmula de que los municipios por sí o asociados podrían prestar servicios eliminando esa última posibilidad y dando paso a una configuración más restrictiva al disponer ahora su nueva literalidad únicamente que *«Los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes ....»*. El régimen jurídico de los Consorcios también fue modificado por la LRSAL<sup>708</sup>, acotándolo y haciendo más gravosa la constitución y funcionamiento de los mismos, lo que les ha llevado a perder gran parte de la flexibilidad que los hacía tan atractivos para los municipios. La nueva LRJSP, en el apartado

---

<sup>706</sup> Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., pág. 606.

<sup>707</sup> Martínez Pallarés, P., *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad ...*, op.cit., pág. 78.

<sup>708</sup> A través de su disposición final segunda que añadía una nueva disposición transitoria vigésima sobre el régimen jurídico de los Consorcios a la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

a) de su disposición derogatoria única, ha derogado el artículo 87 LRBRL referido a la regulación de los Consorcios. La nueva regulación de los Consorcios pasa a contenerse en los artículos 118 a 127 LRJSP, regulación que tiene el carácter de legislación básica y supone una ordenación más pormenorizada de su régimen jurídico dejando menos espacio a su autorregulación. Los aspectos restantes de su régimen orgánico, funcional y financiero que no queden regulados en la norma básica se determinarán en sus propios estatutos<sup>709</sup>.

Con estas medidas que se adoptan sobre las fórmulas asociativas de cooperación intermunicipal se pretende un adelgazamiento del sector institucional local acotando su posible crecimiento futuro. Teniendo estas modificaciones como objetivo último lograr reducir el número de consorcios y mancomunidades, frenando su desmedido ritmo de creación que se estaba dando en las últimas décadas<sup>710</sup>. Para Almeida Cerredá esa circunstancia evidencia *«que el legislador español desconfía de las fórmulas institucionales de cooperación interadministrativa»*, y critica que se opte por facilitar la extinción de estos entes y limitar su creación en lugar de haber aprovechado esta reforma *«para mejorar su regulación en aras a garantizar un adecuado funcionamiento de las mismas, eliminando algunos de sus problemas estructurales, como, por ejemplo, la falta de recursos económicos que suelen padecer, derivada, en muchas ocasiones, del incumplimiento, por distintos motivos, de las obligaciones financieras que, frente a las mismas, han asumido los municipios que las integran»*. En contraposición a la opción española de abandonar progresivamente la cooperación institucionalizada pone como ejemplo las últimas reformas legislativas realizadas en Italia y Portugal que mantienen y potencian estas entidades asociativas intermunicipales<sup>711</sup>.

Este nuevo régimen jurídico más restrictivo está haciendo descender el número de Consorcios y Mancomunidades. Así lo atestigua el Tribunal de Cuentas cuando afirma que la reorganización del ámbito de los consorcios locales iniciada en 2014, como consecuencia de las modificaciones introducidas por la LRSAL, dará lugar a una disminución del número de consorcios de carácter local<sup>712</sup>. La necesidad de eliminar progresivamente estas entidades

---

<sup>709</sup> Artículo 124 LRJSP.

<sup>710</sup> García Rubio, F., *Las estructuras locales supra-e inframunicipales en España tras la reforma local de 2013*, en García Rubio, F. (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015, págs. 163-177.

<sup>711</sup> Almeida Cerredá, M., *Tres procesos contemporáneos ...*, op.cit., págs. 36-38.

<sup>712</sup> Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2014. Tribunal de Cuentas.

supone para Zamora Roselló «un ejemplo de la incapacidad de desarrollar el modelo de asociacionismo a nivel intermunicipal»<sup>713</sup>.

Si analizamos nuestro entorno más próximo el ejemplo por antonomasia de la apuesta por fórmulas basadas en la cooperación intermunicipal es Francia. Los reiterados fracasos en el país vecino de los diferentes intentos de suprimir su abultado número de municipios ha llevado a asumir la idea de que las fusiones municipales son prácticamente imposibles de acometer debido a la fuerte oposición de políticos y ciudadanos. La constatación de esa evidencia ha dado paso a un cierto consenso en el país galo sobre la necesidad de encomendarse a las asociaciones intermunicipales como vía para superar los graves problemas derivados de su excesivo grado de fragmentación municipal. La intermunicipalidad francesa ha evolucionado en sus formas y régimen jurídico configurando un modelo de organización territorial basado en la misma que se encuentra totalmente asentado. No obstante este modelo no está exento de cuestionamiento<sup>714</sup> y, pese a ser Francia el paradigma de las formulas de cooperación supramunicipal, en el propio país galo la crítica hacia los entes intermunicipales se está volviendo cada vez más fuerte, como pusieron de manifiesto las conclusiones del informe realizado por el *Comité Balladur* en 2009<sup>715</sup>. El sistema presenta importantes carencias partiendo de un elevado grado de complejidad al tener cada comunidad su propia configuración; igualmente existe una cierta confusión en la percepción de las responsabilidades públicas que le corresponden a cada una de ellas y su crecimiento va en constante aumento debido a una excesiva dependencia financiera de las transferencias estatales que avoca constantemente a los municipios a constituir entes de este tipo. Estas debilidades llevan a una consustancial inestabilidad inherente al sistema ante la posibilidad de abandonos o enfrentamientos en su seno por diferencias partidistas que siempre están latentes<sup>716</sup>. Según Gilbert, la popularización de esas estructuras municipales de dos niveles ha alimentado el incremento del gasto público y la presión fiscal, haciendo que ya no sean fiscal

---

<sup>713</sup> Zamora Roselló, M.R., *La reestructuración de la planta del gobierno local ...*, op.cit., pág. 148.

<sup>714</sup> De Savigny advertía de que la excesiva dejadez en la política de solidaridad cultivada por los municipios franceses desde hace un siglo producía resultados muy poco fiables en relación con las mancomunidades. De Savigny, J., *¿El Estado contra los municipios? ...*, op.cit., págs. 93-94.

<sup>715</sup> Wollmann, Hellmut, *La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada*, en García Rubio, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015, pág. 118.

<sup>716</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la ...*, op.cit., pág. 80.

y políticamente sostenibles. A la vez que considera más que cuestionable desde un punto de vista político la determinación de tipos impositivos más altos por parte de asambleas situadas en un nivel superior y cuyos miembros no han sido elegidos de forma directa<sup>717</sup>.

#### **1.4. Las Diputaciones como parte de la solución y no del problema**

Ya desde su nacimiento en la Constitución de Cádiz de 1812 las Diputaciones Provinciales generaron cierto debate entre su carácter representativo y gubernamental. En su inicio se conciben principalmente como una circunscripción territorial del nuevo Estado de carácter centralista. Para los liberales nacen con un eminente carácter consultivo, y están sometidas a la autoridad provincial desempeñada por el jefe político. Progresivamente irían sumando nuevas atribuciones al pasar a prestar algunos servicios y desempeñar funciones en competencias como la enseñanza o la beneficencia. Con la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 se configura con más detalle la institución Provincial, se consagra su carácter representativo y se crea la figura del Presidente de la Diputación. Desde ese momento su organización y ámbito competencial no han dejado de evolucionar hasta llegar a la configuración jurídica del ente provincial tal y como lo conocemos actualmente.

La Constitución, en su artículo 141, configura a la provincia como una entidad local conformada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Determina que el gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a las Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo, e igualmente establece la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia. El desarrollo normativo de la provincia se contiene en el título III LRBRL. De su elenco competencial sobresalen como funciones más destacadas de las Diputaciones la coordinación de servicios municipales entre sí, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o coordinación de la prestación unificada de servicios de municipios y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor tamaño, así como la representación de los intereses de la provincia.

---

<sup>717</sup> Gilbert, G., *Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia los municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés*, en Informe IEB sobre Federalismo Fiscal ..., op.cit., págs. 41-42.

No existen Diputaciones Provinciales en cinco de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, al haber sido asumidas sus funciones por las Comunidades Autónomas<sup>718</sup>. La otra Comunidad Autónoma uniprovincial, Navarra, sí cuenta con un ente provincial, aunque distinto del régimen común, como es la Diputación Foral. En la misma situación se encuentran las tres provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que de la misma manera cuentan con sus respectivas Diputaciones Forales. En el caso de las islas, Canarias cuenta con los Cabildos Insulares y Baleares con los Consejos Insulares. Aunque existen algunas diferencias en su régimen jurídico-político al contar con mayores recursos y competencias y ser de elección directa, en general, tanto Diputaciones Forales como Cabildos y Consejos Insulares, vienen a desempeñar un papel muy similar al de las Diputaciones Provinciales de régimen común.

No obstante, la propia existencia de las Diputaciones Provinciales y la controversia generada en torno a la posible conveniencia de suprimirlas ha sido un tema recurrente que ha sobrevolado el debate local desde hace muchos años. En su trasfondo se encuentra la situación de tensión que se crea entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones. Aunque se ha intentado reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, e incluso en su momento se planteó la posibilidad de que pudieran llevar a cabo la gestión administrativa de competencias autonómicas, lo cierto es que las Comunidades Autónomas optaron desde un primer momento por potenciarse y expandirse administrativa y territorialmente a costa de las Diputaciones Provinciales, en lugar de apoyarse en ellas. También existen motivaciones de orden político propiciadas por el temor de las recién instauradas autonomías al contrapeso que podían suponer frente a ellas las Diputaciones, y ante la eventual amenaza que implicarían éstas a su preeminencia política<sup>719</sup>; circunstancias que han contribuido a su progresivo debilitamiento<sup>720</sup>. Otro tanto puede decirse de los municipios que, a pesar de sus permanentes

---

<sup>718</sup> Es el caso de Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja.

<sup>719</sup> Temores de todo punto infundados puesto que la razón de ser de las Diputaciones Provinciales no es la de competir con las Comunidades Autónomas, sino la de colaborar con ellas articulando el mundo local para que la interlocución entre autonomías y ayuntamientos sea fluida y eficaz. Zafra Víctor, M., *Reflexiones sobre el gobierno local*, Anuario de Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, 2004, pág. 104.

<sup>720</sup> Estas mismas consideraciones pueden hacerse respecto de otras figuras asociativas como las Áreas Metropolitanas, que igualmente han concitado el recelo de las Comunidades Autónomas que no han escatimado esfuerzos para tratar de degradarlas y así evitar la competencia política y garantizar su supremacía.

dificultades para la prestación de servicios públicos, se han mostrado generalmente reacios a ceder parte de su ámbito competencial en beneficio de fórmulas de prestación supramunicipal a nivel provincial coordinadas por las Diputaciones. Podría decirse que las Diputaciones Provinciales han quedado emparedadas entre dos instituciones políticamente más fuertes, como son los municipios y las Comunidades Autónomas, que han defendido celosamente su propia esfera de competencias<sup>721</sup>. Todo ello ha contribuido a un progresivo debilitamiento político y un vaciamiento competencial de las Diputaciones, cuyas funciones han quedado relegadas prácticamente en exclusiva a la asistencia a los municipios de menor tamaño. En este sentido, como acertadamente ha apuntado Carbonero Gallardo: *«llevamos más de dos décadas asistiendo al acoso y debilitamiento de la institución provincial, de la que ya muchos sólo esperan su extinción (...) Esa es la situación de las Diputaciones en las últimas décadas, en las que ningún gobierno con potestad legislativa (estatal o autonómico) las ha defendido; todo lo contrario, lo habitual ha sido arremeter contra ellas, so capa de que apostar por la provincia es menos moderno, o menos regionalista»*<sup>722</sup>.

Bien motivadas por las anteriores consideraciones, o por el deseo de ciertas regiones de sustituir las Diputaciones por una organización propia como las comarcas o las veguerías en Cataluña, han existido varias tentativas por parte de las Comunidades Autónomas de sujetar la institución provincial al control autonómico, vaciarla de contenido convirtiéndola en una figura meramente decorativa o directamente suprimirla. Todas ellas han sido desautorizadas contundentemente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Entre ellas podemos citar las STC 32/1981, de 28 de julio, 27/1987, de 27 de febrero ó 240/2006, de 20 de julio, que confirman la obligatoria existencia de la provincia como parte integrante de la organización territorial del Estado que se encuentra amparada por la garantía institucional de la autonomía local. La sentencia más reciente del Constitucional sobre este aspecto fue la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en relación con las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña que pretendían sustituir las Diputaciones Provinciales por las veguerías. El fallo, en línea con anteriores pronunciamientos en el mismo sentido, confirma que el hecho de que el Estatuto de Autonomía no contemple a las provincias no quiere decir que éstas desaparezcan, ya que se

---

<sup>721</sup> Sánchez Morón, M., *¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?*, Iustel, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 65, enero 2017.

<sup>722</sup> Carbonero Gallardo, J.M., *El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales*, en Carrillo Donaire, J.A. y Navarro Rodríguez, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, pág. 250.

encuentran salvaguardadas por la garantía constitucional que asegura su existencia. Por lo tanto, la provincia queda fuera de cualquier ámbito regulador que no sea el constitucional, lo que incluye también, como no puede ser de otra manera, al legislador estatutario autonómico. En suma, la Diputación Provincial no necesita ser ratificada o refrendada por los respectivos Estatutos de Autonomía, estando garantizada su existencia con independencia de lo que éstos contemplen al respecto.

Propiciado en fundamental medida por la crisis económica, y con la coartada del ahorro económico, el eterno debate sobre las Diputaciones Provinciales ha cobrado especial interés en los últimos años. Desde algunos sectores doctrinales se ha planteado la posibilidad de que la reforma de la planta municipal pase por la supresión de las Diputaciones<sup>723</sup>, medida que también ha calado en muchos de los partidos políticos que han concurrido a las últimas citas electorales contemplando dicha eliminación provincial como una de las medidas estrella de sus programas electorales<sup>724</sup>. Este debate se ha polarizado sensiblemente pasando a plantearse prácticamente entre dos opciones antagónicas: rematar definitivamente a las Diputaciones Provinciales o revitalizarlas aprovechando sus potencialidades y elevarlas a solución para el inframunicipalismo<sup>725</sup>.

Algunos sectores han criticado la utilización de las Diputaciones Provinciales como mecanismos de auxilio que pongan su mayor capacidad en medios y organización a disposición de los municipios con menos recursos, para que puedan prestar satisfactoriamente a sus ciudadanos los servicios a los que vienen obligados. Consideran que esa opción aboca a los municipios poca más que a una especie de humillante dependencia respecto de otras administraciones, convirtiéndolos en «*entidades permanentemente mendicantes ante las Diputaciones provinciales –u organizaciones equivalentes- o ante otras instancias políticas*

---

<sup>723</sup> Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general ...*, op.cit.

<sup>724</sup> Un exhaustivo análisis sobre esta cuestión se realiza en Bernardí i Gil, X. y Galán Galán, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

<sup>725</sup> Uno de los máximos exponentes de esta última opción es el *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España* (2011), elaborado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, en el que se apuesta decididamente por una recuperación del ente provincial sustentada básicamente en tres aspectos: renovación de sus estructuras organizativas y mejora de su legitimidad democrática mediante el empleo de fórmulas de elección directa, reforzamiento de sus competencias pasando a asumir mayores atribuciones y establecimiento de un nuevo sistema de financiación que las haga menos dependientes de las transferencias.

*superiores*»<sup>726</sup>, no pudiendo las Diputaciones convertirse en una especie de hospital de campaña para los pequeños municipios<sup>727</sup>. Entendiendo del mismo modo que esa situación de dependencia produce también un grave deterioro del principio de autonomía local<sup>728</sup>.

Otro problema añadido es el derivado de la falta de legitimidad de las Diputaciones debido a la elección indirecta de los representantes provinciales, junto a la percepción negativa que se tiene de la misma en parte de la ciudadanía que no se sabe muy bien para qué sirve ni qué funciones desempeña la institución provincial. Esto hace que gran parte de su debilidad no sea tanto administrativa sino de origen político y social<sup>729</sup>. Existiendo también el riesgo –convertido desgraciadamente en palpable realidad en muchos casos– con la actual composición y forma de elección del Pleno provincial, de que los Diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio (y/o partido político) que los generales de la provincia<sup>730</sup>.

Sin embargo, la asistencia provincial que esos sectores estiman como una situación de dependencia a que abocan a los municipios, no es más que el papel que la LRBRL asigna a las Diputaciones Provinciales para sostener su misión primordial: la de cooperar con los municipios y auxiliarlos<sup>731</sup>. Dicho auxilio constituiría un mecanismo muy válido para paliar las deficiencias de los pequeños municipios postulándose como una importante alternativa a la supresión de los mismos y menos invasivo para la autonomía local. Esa dependencia municipal de instancias superiores, en todo caso, vendría a constituir un mal menor preferible en muchos casos a la pura supresión municipal<sup>732</sup>. La importancia de la función esencial que actualmente desarrollan las Diputaciones y su preferible existencia frente a otras estructuras organizativas supramunicipales queda muy bien sintetizada en la siguiente afirmación: «Las

---

<sup>726</sup> Martínez López-Muñiz, J.L., *Cooperación y subsidiariedad intermunicipal* ..., op.cit., págs. 68-69.

<sup>727</sup> Barranco Vela, R., *Creación y segregación de municipios* ..., op.cit., pág. 131.

<sup>728</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas* ..., op.cit.

<sup>729</sup> López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios* ..., op.cit., pág. 269.

<sup>730</sup> Heinelt, H., *Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local* ..., op.cit., pág. 52.

<sup>731</sup> Como sintetiza muy acertadamente Valler Caballería su función consistiría esencialmente en «*suplementar, complementar o coordinar las funciones municipales en las materias de competencia e interés local*». Vaquer Caballería, M., *Gobiernos locales intermedios* ..., op.cit., pág. 147.

<sup>732</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios* ..., op.cit., pág. 195.



*Administraciones supramunicipales son vitales para la supervivencia del medio no capitalino y rural, pero no todas las que tenemos. Parece necesaria la existencia de un único escalón institucional supramunicipal como contrapeso frente al neocentralismo autonómico y como foro adecuado para la socialización y cooperación en el ecosistema político y administrativo local»*<sup>733</sup>.

Esta opción provincial permitiría agrupar ciertos servicios en el nivel provincial e insular para su prestación coordinada y conjunta potenciando para ello a las Diputaciones, Cabildos y Consejos. Sin perjuicio de introducir algunas de las modificaciones señaladas cuya conveniencia está fuera de toda duda, como la necesidad de establecer la elección directa de sus representantes para dotarlas de mayor legitimidad democrática y más proximidad y cercanía a los vecinos, de forma que posibilite la exigencia de responsabilidades frente a los electores<sup>734</sup>. A lo que habría que sumar la conveniencia de, en lugar de transferirles servicios de los Ayuntamientos, establecer directamente un nuevo ámbito competencial para las Diputaciones en el que se le atribuyese la prestación de esos servicios, y configurar de forma paralela un nuevo catálogo de competencias y servicios para los Ayuntamientos más realista y adaptado a sus particulares circunstancias<sup>735</sup>.

LA FEMP, partiendo de una defensa innegociable de su existencia, coincide en la idoneidad de aprovechar la oportunidad que brindan las Diputaciones Provinciales y fortalecerlas institucionalmente para convertirlas en el instrumento aglutinador de municipios más apto para la prestación supramunicipal de servicios. Para lograr ese objetivo, en su estudio titulado “*Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*”, señala la necesidad de introducir profundos cambios en el régimen jurídico del ente provincial que afectaría a aspectos como el electoral, institucional, competencial, financiero o relacional<sup>736</sup>.

---

<sup>733</sup> Bermejo Latre, J.L., *Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local*, Iustel, 2013.

<sup>734</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., págs. 197-199.

<sup>735</sup> De Diego Gómez, A., *Las fusiones de Ayuntamientos*, en Carrillo Donaire, J.A. y Navarro Rodríguez, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, pág. 7.

<sup>736</sup> Federación Española de Municipios y Provincias, *Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*, Madrid, 10 de abril de 2012.

Pese a estas voces que proponían a la provincia como una solución en la que basar la respuesta a la problemática de los pequeños municipios, tradicionalmente la clase política, tanto estatal como autonómica, nunca ha considerado a las Diputaciones Provinciales como un posible remedio por el que apostar para combatir el inframunicipalismo. Esta tendencia que venía siendo habitual, ha sido bruscamente interrumpida con la aprobación de la LRSAL.

La LRSAL ha reforzado notablemente la posición institucional de las Diputaciones<sup>737</sup>. Su fortalecimiento<sup>738</sup> se produce por una doble vía. Principalmente mediante la posición de relevancia que adquiere, mediante la atribución de importantes facultades, en el nuevo modelo local que se diseña. Y de manera indirecta, como citábamos en el apartado anterior, mediante disposiciones que hacen más rígido el régimen jurídico de otros entes asociativos supramunicipales (Consortios y Mancomunidades) que pueden constituir una variante a las Diputaciones; dificultando sobremanera la existencia de los ya existentes e imponiendo estrictas limitaciones a los que vayan a constituirse. Incluso en ocasiones la debilidad de esos entes ha propiciado que las Diputaciones también hayan tenido que prestarles apoyo al igual que a los municipios.

La nueva regulación ha configurado a las Diputaciones como un referente preferencial para la prestación y coordinación supramunicipal de servicios frente a otras fórmulas asociativas. Resulta evidente que la LRSAL pretende, en buena medida, un reforzamiento de la figura de las Diputaciones Provinciales<sup>739</sup>. El nuevo rol asignado al ente provincial se concreta básicamente en tres preceptos. En el artículo 13.5 LRBRL se le asigna, en colaboración con la Comunidad Autónoma, la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. El artículo 26.2 LRBRL señala a la Diputación como la encargada de coordinar la prestación de una serie de servicios de municipios con población inferior a 20.000 habitantes, para lo que propondrá la forma de prestación, que podrá ser directa por la propia Diputación o a través de Consortios, Mancomunidades u otras

---

<sup>737</sup> Utilizando la terminología que ya en su momento acuñó García de Enterría podría decirse que «*el régimen español se ha provincializado*». García de Enterría, E., *Administración local y administración periférica del Estado: Problemas de articulación*, Problemas políticos de la vida local, Tomo I, Madrid, 1961, pág. 29.

<sup>738</sup> Que no falto de razón ha sido considerado por Cosculluela Montaner como «*la forma de evitar la reforma de la planta local*». Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 13.

<sup>739</sup> García Rubio, F., *Las estructuras locales supra-e inframunicipales en España ...*, op.cit., pág.145.

fórmulas<sup>740</sup>. Sin perjuicio de que el municipio pueda prestar esos servicios si justifica que lo hará con un coste efectivo menor que el derivado de la forma propuesta por la Diputación. Y el artículo 116.bis LRBRL le atribuye la asistencia a las corporaciones locales en la elaboración y seguimiento del plan económico-financiero que habrán de elaborar si incumplen el objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto; proponiendo y coordinando las medidas recogidas en ese plan cuando tengan carácter supramunicipal.

Este reforzamiento de las Diputaciones Provinciales, con la necesaria reorganización que ha de acometerse en el seno de las mismas, puede constituir un instrumento muy válido para articular en torno a un único ente la prestación de servicios y el ejercicio de competencias por parte de pequeños municipios faltos de recursos y organización, *sin necesidad de poblar nuestro territorio de un tupido entramado supramunicipal, en lujuriosa expansión*<sup>741</sup>. En cualquier caso, esta fórmula de auxilio no debe tornarse en una suerte de solución definitiva, sino que ha de tomarse como un complemento adicional de una irrenunciable reforma de la planta local que procure municipios fuertes y viables, sin perjuicio de que éstos puedan contar con el apoyo provincial para aquellas cuestiones cuya complejidad así lo requiera. En definitiva, *la supramunicipalidad/intermunicipalidad debe ser una estructura de cobertura de una realidad municipal potente y capaz, no de suplantación de ésta*<sup>742</sup>.

El aldabonazo que supone la LRSAL para las Diputaciones y el nuevo y trascendental papel que están llamadas a desempeñar requiere que por parte de las mismas y de sus organismos y entes instrumentales se lleve a cabo un profundo proceso de reorganización en el que se adapten y modernicen sus estructuras, personal y recursos para adaptarlos a los nuevos cometidos que le han sido asignados. La magnitud de las transformaciones que habrá de experimentar el ente provincial, que lo llevan prácticamente a tener que reinventarse, hace que se hable incluso de un *«proceso de refundación institucional (...), una decidida apuesta*

---

<sup>740</sup> La STC 111/2016, de 9 de junio, ha declarado inconstitucionales los incisos *«al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas»* y *«Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera»* de ese párrafo.

<sup>741</sup> Martínez Pallarés, P., *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad ...*, op.cit.

<sup>742</sup> Ibid.

por la innovación organizativa y un nuevo diseño estratégico»<sup>743</sup>. El éxito de esta nueva andadura del ente provincial dependerá en gran medida de la existencia de un compromiso activo con la renovación, modernización e innovación por parte de las Diputaciones, así como del ejercicio de un fuerte liderazgo político e institucional para ponerse al frente del nuevo escenario local que ha dibujado la LRSAL en el que constituyen la piedra angular.

Partiendo del concepto de intermunicipalidad por el que las Diputaciones, junto con los municipios, conforman el gobierno local participando ambos de la autonomía local y constituyendo dos caras de la misma moneda López-Medel Báscones y Zafra Víctor abogan por una reafirmación de la figura provincial frente al complejo entramado de entes supramunicipales por la vía de la *constitucionalización de una agrupación de municipios*. A tal efecto resultaría preciso reformar la Carta Magna para dejar claro que el nivel local de gobierno está doblemente integrado por municipios y agrupaciones de municipios, de forma que lo de menos sería si su denominación es provincia u otra y que lo realmente importante es la función que desarrollan. Y garantizada constitucionalmente la intermunicipalidad como una agrupación de municipios cuya dirección se encomienda a un órgano representativo con atribuciones de gobierno y administración, cualquier otra previsión constitucional para la creación de formas de intermunicipalidad debería respetar esa premisa básica<sup>744</sup>.

Parejo Alfonso apuesta por un modelo de reforma territorial con amplio protagonismo de las Diputaciones Provinciales que denomina *«Reforma vía la reorganización no tanto del mapa municipal, cuanto del juego interno de la Administración en cuanto bloque municipal-provincial»*. Defiende una configuración de la provincia, en su sentido más literal, como una agrupación de municipios. Este sistema consistiría en fijar un determinado umbral de población, combinado con otros factores como riqueza o potencia de generación de ingresos ordinarios, que teóricamente determinaría qué municipios se podrían considerar viables, y

---

<sup>743</sup> Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 56. En esa misma dirección Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., págs. 197-198. En idéntico sentido López-Medel Báscones y Zafra Víctor sugieren que *«La reafirmación de las provincias ha de venir acompañada de una redefinición de su institución (...) Particularmente, debe evitarse la excesiva diversificación y departamentalización administrativa, e impulsarse una modernización de su configuración institucional, favoreciendo también más transparencia y rendición de cuentas y una simplificación administrativa, centrando su función en lo anteriormente reseñado respecto a los municipios pequeños, y sin que su conexión con estos quede reducida al viejo papel de los planes de obras y servicios»*. López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios ...*, op.cit., pág. 279.

<sup>744</sup> López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios ...*, op.cit., págs. 265-267.

todos aquellos que se situasen por debajo de dicho umbral quedarían agrupados y se integrarían en su respectiva Diputación. Su virtualidad radicaría en que supone un remedio que permite resolver los problemas derivados de la atomización de la planta local sin necesidad de tener que suprimir municipios<sup>745</sup>.

En frontal oposición a estas consideraciones se ha señalado la tentación clientelar que pueden suponer las Diputaciones por la discrecionalidad con la que cuentan en el ejercicio de algunas de sus funciones, por lo que parte de la opinión pública las percibiría como la *quintaesencia del clientelismo*, así como su elección indirecta que conduce a que sean las direcciones de los partidos políticos las que distribuyan los cargos de Diputado Provincial. En sintonía con ello se les reprocha que alberguen en su seno numerosos cargos de confianza como asesores, gerentes, directores de fundaciones, empresas y organismos provinciales, amén de otros muchos puestos de trabajo, cuya utilidad y necesidad es más que cuestionable, llegando a hablar de las Diputaciones como instituciones *empleadoras*. El papel que la LRSAL asigna a las Diputaciones se valora como un fracaso al estimar que su responsabilidad en la prestación de servicios tendrá una eficacia muy limitada al reducirse a una indefinida facultad de cooperación y al establecimiento de fórmulas que, en última instancia, han de contar con la conformidad de los municipios afectados; planteándose si tiene sentido mantener todo ese aparato político-administrativo y de personal, con el importante volumen de gasto público que supone, únicamente para llevar a cabo la asistencia y cooperación a municipios y unas cuantas funciones complementarias. Llegando a la conclusión de que sería aconsejable su supresión porque suponen una fuente innecesaria de gasto público y de clientelismo político<sup>746</sup>.

Sin dejar de ser ciertas, las críticas al clientelismo, las cuestionables políticas de colocación de asesores y demás cargos de confianza, creación de puestos de trabajo que sólo parecen obedecer a una voluntad empleadora al servicio del partido gobernante de turno o las maniobras políticas para colocar en función de sus intereses a determinados militantes en el cargo de Diputados Provinciales, no dejan de ser un tanto oportunistas. Todas esas diferentes formas de nepotismo, que minan la confianza de los ciudadanos en las instituciones, no son, desgraciadamente, exclusivas de las Diputaciones; sólo hay que mirar las noticias de prensa a diario para comprobar que esas mismas conductas se dan con la misma e incluso mayor

---

<sup>745</sup> Parejo Alfonso, L., *Apuntes para el debate ...*, op.cit., pág. 20.

<sup>746</sup> Sánchez Morón, M., *¿Deben suprimirse ...*, op.cit.

intensidad en Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Administración General del Estado así como en sus respectivas empresas públicas, fundaciones y organismos de todo tipo. Tratar de focalizar ese mal endémico, que afecta al conjunto de las administraciones públicas, en las Diputaciones está fuera de lugar y no puede considerarse, en absoluto, un argumento riguroso a considerar. Si diéramos por bueno ese razonamiento, y visto el grado de corrupción que asola nuestro país, no sólo deberían eliminarse las Diputaciones, sino que seguramente habría que acabar con todas las administraciones y entes que integran el sector público nacional.

El hecho de que desde la entrada en vigor de la LRSAL no se hayan llevado a cabo demasiadas iniciativas a nivel de Diputaciones para acometer una prestación de servicios a nivel provincial no implica que el mecanismo previsto no pueda ofrecer unas buenas prestaciones. Si no se le ha dado la oportunidad de funcionar, difícilmente puede juzgarse su resultado. Desde sus primeros anteproyectos la LRSAL contó con una feroz oposición por parte del estamento local y partidos políticos que no ha dado tregua hasta el día de hoy. Se ha echado de menos mayores dosis de responsabilidad institucional llegados a este punto, siendo fundamental que los municipios y sus responsables políticos abandonen la confrontación permanente y de alguna manera se dejen ayudar por las posibilidades que puede llegar a ofrecer la nueva regulación. Resulta inexplicable que algunos políticos o parte de la literatura científica alaben la prestación de servicios cuando se lleva a cabo por una mancomunidad o un consorcio y, en cambio, critiquen con denuedo que ese mismo servicio lo preste la Diputación a nivel provincial, argumentando que en ese caso sí supondría un ataque inaceptable a la autonomía local y un vaciamiento de competencias.

Parece que la razón de ser de las Diputaciones es la de estar expuestas a la crítica permanente. El que su ámbito competencial haya terminado por reducirse prácticamente a la cooperación y asistencia a los municipios de menor tamaño es objeto de crítica; pero si, para corregirlo, se apuesta por revitalizar y potenciar a las Diputaciones asignándoles mayores competencias y dotándolas de un considerable protagonismo en la prestación de servicios municipales en el ámbito provincial, también esto es censurado. Tal planteamiento no parece muy razonable, más cuando las Diputaciones merecerían al menos un voto de confianza por las sobradas experiencias de servicios que llevan prestando desde hace muchos años a nivel provincial, como el tratamiento de residuos sólidos, la recaudación de tributos o el servicio de extinción de incendios, con un alto grado de satisfacción entre los municipios usuarios. Parece más conveniente aprovechar el amplio bagaje del ente provincial, que le aporta un

conocimiento añadido de las peculiaridades provinciales y una experiencia en el ámbito asistencial que ninguna otro ente posee, y aprovecharlo en beneficio de una prestación supramunicipal de servicios de calidad que satisfaga a todos los Ayuntamientos.

Para lograrlo es esencial es que las Comunidades Autónomas abandonen su política de *hostilidad* hacia las Diputaciones, superen esa desconfianza y les den el protagonismo que constitucionalmente se les atribuye, delegando en ellas y facilitando el desarrollo de sus funciones de asistencia y apoyo a los pequeños municipios. Debiera imponerse la lealtad institucional y, en un acto de generosidad, dejar de lado aptitudes obstruccionistas y de permanente cálculo político y partidista favoreciendo el entendimiento y plena colaboración entre las instituciones provincial y autonómica<sup>747</sup>.

En relación con la razonable preocupación por el gasto público precisamente la opción por la centralización provincial, lejos de lo que se mantiene, supondría un sensible ahorro en este campo. La unificación de la prestación de servicios en un sólo organismo como la Diputación Provincial, al igual que se viene predicando respecto de la fusión de varios municipios, genera unas economías de escala que abaratan sensiblemente su coste de producción respecto de otras alternativas de prestación supramunicipal como mancomunidades, consorcios o comarcas. Lo mismo puede decirse en relación con los gastos de personal, edificios, gastos corriente, cargos políticos o capacidad de influencia frente a otras instancias. La Diputación, como único ente de gran tamaño para la prestación de servicios de carácter supramunicipal, siempre resultará más económica, eficiente y viable que una multitud de consorcios, mancomunidades, comarcas o empresas públicas dispersos por toda la provincia que no hacen sino disparar el gasto público al multiplicar exponencialmente todos esos gastos de organización y funcionamiento a los que hacíamos referencia. Además, de cara a acometer las reformas precisas<sup>748</sup> para acabar con prácticas clientelares y escandalosos casos de nepotismo que salpican a las Diputaciones<sup>749</sup>, siempre será más fácil y efectivo controlarlo en

---

<sup>747</sup> Como muy acertadamente apuntan López-Medel Bascones y Zafra Víctor «*las Comunidades Autónomas no deben ahogar, como ha sucedido hasta ahora, la existencia y el papel a desarrollar por las Diputaciones (...) las Comunidades Autónomas ocupan un lugar relevante, pero no único, y deben ser coherentes, de modo que a ellas también les es exigible el principio de descentralización*». López-Medel Bascones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios ...*, op.cit., págs. 279-280.

<sup>748</sup> La LRSAL ya ha comenzado a andar ese camino con las limitaciones introducidas respecto a las retribuciones de concejales, número máximo de concejales liberados o personal eventual y restricciones en el número y retribuciones del personal directivo.

<sup>749</sup> No dejamos de insistir que no en mayor medida en ellas que en el resto de escalones territoriales del Estado.

un solo organismo como la Diputación, y menos organismos disponibles habrá para corromper, que si existen una pluralidad de entes asociativos supramunicipales diseminados por toda la provincia.

Frente a la simplificación que suponen las Diputaciones, la existencia de un ingente número de entes asociativos supramunicipales también da lugar a que se produzcan diferentes solapamientos y duplicidades en el ejercicio de competencias, complica notablemente la burocracia a la que han de enfrentarse los usuarios, hace que la coexistencia entre todos esos entes se vuelva muy conflictiva y aumenta la percepción ciudadana de un despilfarro incesante y una manifiesta ineficacia en la gestión de recursos públicos, traducida en la creación de un gran número de organismos para realizar funciones que podrían concentrarse en uno sólo de mayor tamaño. Además de enrevesar sobremanera el ya de por sí superpoblado sector público local<sup>750</sup>.

Por otra parte la solución a una de las principales debilidades de las Diputaciones, como es la elección indirecta de sus miembros que implica un congénito déficit democrático y de legitimación, no resultaría excesivamente difícil bastando una decidida voluntad política para sustituir su caduco sistema electoral por otro de elección directa. De modo semejante a como sucede en las elecciones generales con el voto al Congreso y al Senado, bastaría con incluir en las elecciones locales otra urna en la que los vecinos puedan depositar su voto para elegir directamente a los integrantes de la Corporación Provincial, sin que su designación dependa en última instancia de las componendas de los partidos políticos. Es por ello que constituye una reforma pendiente y obligada la implantación de fórmulas que permitan la elección directa del Presidente y el Pleno de las Diputaciones<sup>751</sup>.

---

<sup>750</sup> Coincidiendo aquí con Carbonell Porras a quien también resulta «cuanto menos curioso que se haya optado por fomentar la creación de estas asociaciones de municipios que suponen el nacimiento de una nueva estructura organizativa, sin tener en cuenta la preexistencia de las diputaciones provinciales, u otras soluciones que ofrece el ordenamiento jurídico, como las tradicionales agrupaciones forzosas de municipios». Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general ...*, op.cit., pág. 41.

<sup>751</sup> Aprovechando esta coyuntura algunas voces también han planteado la posibilidad de aprovechar esta modificación electoral para introducir reformas del mismo corte en los propios municipios, como podrían ser la elección directa del Alcalde o el establecimiento de listas abiertas para elegir a los Concejales que integran el Pleno de la Corporación. Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 296.



La eficacia de todo lo apuntado requiere que las Diputaciones se pongan al frente de ese proceso implementación de los cambios organizativos e institucionales necesarios y ejerzan el liderazgo político, como referente provincial, para consensuar con los municipios la prestación a nivel provincial de servicios públicos. Tal procedimiento debe ir precedido de la elaboración de los correspondientes estudios técnicos, de costes y organizativos que justifiquen las ventajas que supone la unificación de los servicios en la Diputación frente a otras opciones de asociacionismo supramunicipal. Esta coyuntura habría de ser igualmente aprovechada para establecer un programa de información y divulgación a través de campañas institucionales, congresos, jornadas de puertas abiertas etc. que posibiliten un acercamiento de los ciudadanos a la institución. La utilización de estos medios permitiría explicar la utilidad y la labor esencial que realizan las Diputaciones en beneficio de los municipios, especialmente de los de menor tamaño, y de la que, en última instancia, se benefician básicamente los propios vecinos de esos municipios.

En definitiva, las Diputaciones Provinciales, lejos de suponer un problema, constituyen una de las soluciones que podrían integrar la respuesta a la excesiva fragmentación de la planta local. Haciendo nuestras las palabras de Parejo Alfonso podemos concluir que la Diputación es una instancia que, *«lejos de sobrar, aporta una oportunidad de valor añadido»*<sup>752</sup>.

## **1.5. Otras medidas planteadas para combatir el inframunicipalismo**

### **1.5.1. La fusión selectiva**

Su precursor es Román Rodríguez González. Esta fusión se basa a su vez el modelo del Cantón Suizo de Friburgo y en las obras del investigador Daffon, B. Su autor considera que esta figura constituye una evolución y profundización de las formulas asociativas tradicionales (mancomunidades, comarcas, consorcios o áreas metropolitanas), en la que este nuevo ente asume directamente las competencias de los municipios y tiene sus propios órganos de gobierno y administración, así como responsables políticos elegidos directamente por los

---

<sup>752</sup> Parejo Alfonso, L., *Apuntes para el debate ...*, op.cit., pág. 13.

ciudadanos. Esta solución supondría fusionar los ayuntamientos como unidades de organización y gestión pero sin que implique la desaparición formal del municipio como ente territorial con el que se identifican y en el que participan democráticamente los ciudadanos<sup>753</sup>. Esta alternativa estaría basada, pues, en lo que Morell Ocaña calificó en su momento como «*la desconexión, en el marco de la técnica asociativa, entre la doble dimensión del municipio: como institución representativa y como organización prestadora de servicios públicos*»<sup>754</sup>.

Entre las ventajas que propiciaría se apuntan las siguientes:

- Posibilitaría un mejor funcionamiento de los servicios públicos que pasan a prestarse con más calidad permitiendo incluso la creación de nuevos servicios.

- Contribuiría al reforzamiento político de los municipios, que dejarían de ser las administraciones más débiles y contarían con mayor capacidad de negociación con otros niveles territoriales.

- Su mayor capacidad organizativa y de gestión permitiría a los municipios poder asumir nuevas competencias.

- La centralización de las compras del nuevo ente daría mayor capacidad de negociación con los proveedores y posibilitaría reducir los costes en la contratación.

- El personal podría formarse dotándose de mayor especialización, lo que redundaría en un mayor rendimiento.

El procedimiento de creación de estos nuevos entes debería ir acompañado previamente de los correspondientes estudios y diagnósticos sobre la situación de los municipios y los términos en que se acometería la fusión selectiva. La consecuencia de la fusión selectiva sería la creación de un nuevo ente a nivel de prestación de servicios, integrado por todos los municipios fusionados, que conllevaría la correspondiente reorganización de personal,

---

<sup>753</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local en Europa ...*, op.cit., pág. 127.

<sup>754</sup> Morell Ocaña, L., *Estructuras locales y ordenación del espacio ...*, op.cit., pág. 86.

equipamientos, edificios, patrimonio, estados contables, financieros y presupuestarios de sus miembros<sup>755</sup>.

La propia Federación Española de Municipios y Provincias, en su *Informe sobre las competencias de las corporaciones locales*, también propone unas tesis similares consistentes en separar el componente político de los municipios del administrativo. Aunque en este caso proponiendo que en los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes esa parte administrativa, en su dimensión principal de prestación de servicios públicos, sea asumida por las Diputaciones.

Aunque supone una alternativa que permite una mayor flexibilidad que las fusiones tradicionales al permitir subsistir al municipio en cuanto ente político, evitando así la oposición que genera la supresión por motivos de participación democrática e identificación ciudadana, queda la incógnita de cuál será el nuevo rol a desempeñar por esa parte *política* del municipio que no desaparece. No están claras las funciones que desempeñaría el municipio como ente exclusivamente político ni hasta qué punto esta condición podría interferir en la parte administrativa que sí se ha fusionado, más teniendo en cuenta que hay algunas cuestiones en las que puede resultar muy complejo disociar la parte política de la administrativa. Por ejemplo, a la hora de transmitir la voluntad del municipio respecto a la ordenanza que regula las tasas de un servicio, ¿sería el Pleno municipal el que decidiría o esa decisión se tomaría en el seno del nuevo ente que da lugar a la fusión?. También está la cuestión de los recursos, si entendemos que la fusión selectiva comparte como ventaja de su homóloga tradicional el ahorrar medios al concentrarlos en un solo ente, cabe preguntarse con qué recursos contaría entonces el Ayuntamiento como ente territorial.

Se corre el riesgo de mantener *Ayuntamientos-municipios* que no se conoce muy bien que funciones desarrollarían, pero de los que sí sabemos seguro que supondrían un gasto en mantenimiento de una estructura política y administrativa. Podría decirse que estaríamos ante un gasto superfluo, tal vez para mantener la estructura política de los municipios y evitar así la confrontación social y política que generaría su supresión, pero que más allá de eso pocas

---

<sup>755</sup> Rodríguez González, R., *El territorio local en Europa ...*, op.cit., págs. 130 y ss.

ventajas parece reportar para los ciudadanos. Amén del difícil encaje de esta propuesta en un escenario de contención del gasto y estabilidad presupuestaria.

Para Bayona esta posibilidad de disociar los componentes políticos y administrativos de un municipio *«parece una fórmula claramente artificiosa que rompe con la lógica institucional del municipio, que debe integrar necesariamente, y al mismo tiempo, estos dos componentes (...) La disociación vendría a suponer una suplantación y desnaturalización de la institución municipal»*<sup>756</sup>.

### **1.5.2. Las agrupaciones forzosas de municipios**

Otro de los medios para la prestación en común de determinados servicios entre municipios, en este caso cuando no existe una voluntariedad integradora por parte de los mismos, es la agrupación forzosa de municipios. Al igual que sucedía con la fusión selectiva, con esta fórmula se incluye a todos los municipios en la agrupación pero no se les suprime, y del mismo modo tampoco supone la creación de un ente con carácter territorial como sucede con las comarcas. Su principal atractivo radica en que evita la férrea oposición que concitan las fusiones al no suprimir municipios y constituye un medio eficaz para la prestación en común de servicios públicos entre municipios de reducido tamaño.

Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local concebía en su base once esta figura, que preveía la agrupación de municipios para dos finalidades básicas<sup>757</sup>. Los municipios limítrofes de dos mil habitantes debían agruparse forzosamente

---

<sup>756</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...*, op.cit.

<sup>757</sup> Base once. Régimen de los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

*Dos. Los Municipios limítrofes de dos mil habitantes se agruparán forzosamente para el sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común preciso. El número máximo de municipios que puedan ser agrupados, se establecerá en las normas que desarrollen la presente Ley, atendiendo a la distancia entre ellos y a otras circunstancias de carácter objetivo.*

*Tres. Los Municipios limítrofes menores de cinco mil habitantes y que carezcan de recursos económicos suficientes para la prestación de los servicios públicos considerados como esenciales, a que se refiere la Base Octava, se agruparán forzosamente. El número máximo de municipios que pueden ser agrupados se establecerá en las normas que desarrollen la presente Ley, atendiendo a circunstancias de carácter objetivo. Estas Agrupaciones extenderán su competencia a la ejecución de obras de primer establecimiento y al sostenimiento*

para el sostenimiento en común de la Secretaría municipal y del personal que fuese preciso. Por otra parte, los municipios limítrofes menores de cinco mil habitantes que careciesen de los recursos necesarios para prestar los servicios esenciales tenían que agruparse forzosamente. Su competencia alcanzaría a la ejecución de obras de primer establecimiento y al sostenimiento de servicios comunes, rigiéndose por el principio de unidad presupuestaria y contable. Una Comisión compuesta por los Alcaldes de los municipios agrupados sería la encargada de regir la agrupación, siendo su Presidente elegido por los miembros de las Corporaciones municipales de, entre los Alcaldes que la integran.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, declaró constitucional la figura de las agrupaciones forzosas de municipios, al estimar que, si bien implicaban una cierta restricción de la autonomía local inherente a los municipios, resultaban compatibles con los principios constitucionales y, por tanto, admisibles, en la medida en que su establecimiento se amparaba en causas de interés público que las justificaban<sup>758</sup>.

En relación con ello se ha considerado que, al igual que sucedía con la supresión de municipios, la posible agrupación forzosa de municipios sería constitucional sólo cuando no se hayan podido alcanzar los fines que las justifican con otras medidas menos radicales. Lo que llevaría a concluir que la agrupación forzosa de municipios sería una medida aplicable con carácter preferente sobre la fusión obligatoria o cualquier otra que implicase la supresión de municipios<sup>759</sup>.

La posibilidad de crear agrupaciones forzosas de municipios sería factible en la actualidad, contando con respaldo legal en buena parte de la regulación autonómica que ha

---

*de los servicios comunes en la medida en que se determine y se regirán por el principio de unidad presupuestaria y contable.*

*Los Municipios que alcancen más de cinco mil habitantes u obtengan los recursos precisos para la prestación de los servicios indicados, podrán dejar de pertenecer a la Agrupación.*

*Cuatro. Las Agrupaciones a que se refiere el número anterior serán regidas por una Comisión, compuesta por los Alcaldes de los Municipios agrupados. Su Presidente será elegido por los miembros de las Corporaciones municipales de entre los Presidentes de las mismas. Actuará como Secretario el del Municipio de la capitalidad o, en su caso, del de la Agrupación.*

<sup>758</sup> Pero a pesar de este pronunciamiento que avalaba su constitucionalidad la LRBRL no contempló esta figura.

<sup>759</sup> Rebollo Puig, M., *La crisis económica y la oportunidad ...*, op.cit., págs. 219-221 y *La supresión de los pequeños municipios ...* op.cit., pág. 202.

configurado mecanismos que permitirían su implantación. Buen ejemplo de ello sería el Estatuto de Autonomía de Andalucía que, en su artículo 94 referido a la agrupación de municipios, contempla la posibilidad de establecer diferentes tipologías de las mismas: «Una ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan, para lo cual se tendrán en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales».

También se ha planteado una figura de contorno muy similar a las asociaciones forzosas de municipios consistente en la creación de entes intermedios de integración municipal, de carácter voluntario, que podrían ser de varias clases según el grado de integración, dotados de las competencias y recursos financieros que se les atribuyesen, y con un sistema de gobierno flexible según la intensidad del compromiso asociativo. Esta idea partiría del establecimiento previo de un sistema de incentivación económica de estos procesos, con la implicación y dirección política de las comunidades autónomas, para favorecer el carácter voluntario de la integración, pero que prevería en última instancia las acciones coactivas que resultasen pertinentes para garantizar el éxito del proceso asociativo<sup>760</sup>.

### **1.5.3. Diferenciación de regímenes jurídicos y adaptación del ámbito competencial al tamaño de los municipios**

Para algún sector doctrinal la excesiva rigidez en la regulación municipal supone incurrir en un error al tratar de manera uniforme a municipios que tienen realidades socio-políticas y territoriales muy diferentes, utilizando el mismo marco para regular para casos muy distintos<sup>761</sup>. Frente a ello se propugna la necesidad de superar el uniformismo arrastrado desde el siglo XIX y dotar a los municipios de una mayor diversidad en su régimen jurídico, que les permita un funcionamiento más eficaz y el correcto desempeño de las funciones que un municipio debería realizar acorde con la tradicional concepción social que tenemos del mismo.

---

<sup>760</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...*, op.cit.

<sup>761</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 178.

De hecho no se trata de un planteamiento inédito u una concepción revolucionaria, sino que en la propia normativa podemos encontrar variados ejemplos de tratamiento diferencial a los municipios en base a su tamaño. La LRBRL contiene muchas excepciones de este tipo, como su artículo 20 que exime de la existencia de Junta de Gobierno Local a los municipios menores de 5.000 habitantes, el artículo 29 que contempla la fórmula del Concejo Abierto para determinados municipios y el artículo 30 que brinda la posibilidad de que las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes especiales para municipios pequeños, rurales o aquellos cuyas características lo hagan aconsejable. Haciendo uso de esa habilitación muchas Comunidades Autónomas en sus leyes de régimen local han establecido regímenes jurídicos diferenciados<sup>762</sup>. Otro caso de normativa que contiene previsiones específicas singulares lo constituye la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural que, a efectos de su tratamiento jurídico diferenciado, cataloga en su artículo 3.a) al municipio rural de pequeño tamaño como aquel que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural. En suma, se trataría de *«prever diferenciaciones de régimen jurídico para encontrar una vestidura que, siendo municipal, sea adecuada a los pequeños pueblos, a sus posibilidades pero también a sus necesidades y aspiraciones»*<sup>763</sup>.

En esa dirección la medida esencial consistiría en diferenciar el ámbito competencial según el tamaño poblacional de los respectivos municipios. La idea resultaría sencilla y básicamente consistiría en extender el esquema regulatorio del propio artículo 26 LRBRL, que obliga a prestar servicios mínimos según la población, a los restantes preceptos de la LRBRL que regulan las competencias que se atribuyen a los municipios, introduciendo incluso más tramos de población que permitan reflejar a la mayoría de municipios que integran nuestro heterogéneo mapa local. Para Almeida Cerredá habría que repensar si mantener todos los ámbitos materiales del artículo 25 LRBRL, proponiendo en su lugar que dichas competencias se agrupen por tramos como hace el artículo 26 LRBRL, ya que, en su opinión, la concesión de competencias a los municipios no puede ser homogénea sino que ha de regirse por el principio de diferenciación<sup>764</sup>. Este planteamiento requiere inexorablemente que otras Administraciones

---

<sup>762</sup> Entre otros puede citarse el artículo 60 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón que prevé un régimen especial para los municipios con núcleos de población diferenciados.

<sup>763</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 187-188.

<sup>764</sup> Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., pág. 103.

de ámbito supramunicipal cubran ese vacío pasando a ejercer las competencias o gestionar los servicios que a esos municipios de reducido tamaño les resulte imposible o muy difícil acometer<sup>765</sup>. Dicho de otro modo, en esos municipios ejercerían más competencias y asumirían más responsabilidades públicas esas otras Administraciones públicas<sup>766</sup>.

Pero al igual que sucedía con la fusión selectiva, si en el ejercicio de competencias y prestación de servicios de esos Ayuntamientos pasan a tener un gran peso específico otras Administraciones supramunicipales, cabe preguntarse qué funciones desarrolla entonces ese ente local por sí mismo, y si éstas encajan en la concepción o imagen reconocible que socialmente se tiene de lo que debería ser un municipio. Así, no tendría mucho sentido mantener un Ayuntamiento despojado de la esencial función prestacional que se le presupone. Sería, tan sólo, un almacén burocrático prácticamente hueco en cuanto a contenido se refiere.

Tampoco puede achacarse a una pretendida uniformidad la imposibilidad que muchos municipios tienen para prestar sus servicios. Primero porque no es cierto, ya que la propia LRBRL permite el establecimiento de regímenes diferenciados, y segundo porque esa incapacidad deriva del reducido tamaño del municipio y su consecuente falta de recursos, y no tanto de su régimen jurídico. El que un municipio de reducido tamaño no pueda prestar satisfactoriamente a sus vecinos el servicio de recogida de residuos no depende de que, por ejemplo, funcione en régimen común o de Concejo Abierto, sino de las propias limitaciones intrínsecas a su tamaño. Si la alternativa al ejercicio de competencias que son incapaces de prestar es eximirles de desempeñarlas o atribuirles automáticamente a otra administración para que lo haga en su lugar, se estaría desnaturalizando sustancialmente el municipio en su consideración de ente gestor de los intereses vecinales. Si un municipio es tan exiguo que resulta incapaz de satisfacer las necesidades de sus vecinos y gestionar sus propios intereses, resulta muy difícil encontrar motivos de peso para justificar su existencia.

Lo pertinente no es adaptar el sistema de distribución de competencias a municipios insostenibles que agonizan, sino reorganizar la planta local para lograr municipios capaces de

---

<sup>765</sup> La LRSAL, que como hemos visto centra en las Diputaciones la responsabilidad de coordinar y prestar servicios que los pequeños municipios no están en disposición de gestionar, estaría muy en sintonía con esta visión.

<sup>766</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 189.



cumplir con el listado básico de competencias que tradicionalmente se viene considerando que han de prestar los Ayuntamientos, y no condicionar el sistema local de distribución de competencias a la necesidad de mantener a toda costa municipios moribundos condenados a la despoblación a medio o largo plazo. Resulta preciso reformar el sistema de competencias, pero para adaptarlo a la realidad de los municipios del siglo XXI y transferirles la financiación adecuada para poder prestarlas, y no para amoldarlo a un ideal romántico de mantener a cualquier precio una planta local obsoleta y totalmente ineficiente.

No se trata de hacer trajes a medida de cada uno de los municipios como sugieren algunos autores<sup>767</sup>, sino de que la Administración adelgace y el mapa municipal pierda kilos mediante la supresión de municipios exigüos, para que pueda lucir adecuadamente el traje de las competencias y servicios que cada municipio debe prestar en consonancia con el régimen competencial que tradicionalmente se le ha venido atribuyendo, que a su vez se corresponde con la concepción que, en el imaginario colectivo, se tiene de los que es un municipio y las funciones que debe desarrollar.

Tampoco podemos desdeñar a la hora de realizar estos planteamientos las valiosas enseñanzas que el devenir de la historia nos procura. Como ya referíamos al abordar los antecedentes históricos durante la Edad Media la Corona, para favorecer la repoblación de los territorios conquistados, concedió a las ciudades y villas diferentes fueros, cartas, pueblas y distintos privilegios que variaban sustancialmente de unas a otras, originando un heterogéneo régimen local plagado de desigualdades entre las ciudades y sus respectivos habitantes. A estas desigualdades y privilegios propios del Antiguo Régimen les vino a poner fin el despotismo ilustrado de la Revolución Francesa plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812 que, imbuida de esa concepción liberal e igualitaria, configura una nueva planta local de carácter centralista y uniformista, estableciendo un régimen municipal común que garantiza la igualdad en el status jurídico de los ciudadanos de todos los municipios del territorio nacional.

Ante semejante propuesta de retornar a una medieval heterogeneidad de regímenes municipales, cabría preguntarse si hemos aprendido lo suficiente de la historia como para asegurar que esa reinstauración de la diversidad municipal no vaya a desembocar en

---

<sup>767</sup> Como Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 181, Almeida Cerrada, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., págs. 85-86 ó Quintana López, T., *Debate previo a la reforma de la legislación ...*, op.cit., pág. 40.

desigualdades reales entre los ciudadanos según su municipio de residencia. Y si ese desenfundado avance en las cotas de autonomía local e independencia de los gobiernos locales no va a degenerar en un nuevo caciquismo como el que ya padecemos en otros periodos de nuestra historia<sup>768</sup>.

#### **1.5.4. Fusión no traumática de Ayuntamientos**

Una de las propuestas más innovadoras y que ofrece mayor grado de detalle en su planteamiento es la formulada por Alejandro de Diego. La *fusión no traumática* de municipios se basa en el clásico proceso de fusión municipal, pero acompañado de una serie de medidas que, como su propio nombre indica, la harían menos traumática, con unas condiciones más fáciles de asumir para los municipios implicados.

Consta de varios pasos a seguir. En primer lugar se agruparían en un mismo Ayuntamiento todos los municipios que se encontrasen en una isócrona de tiempo de entre 15 ó 20 minutos respecto a la capitalidad que se estableciera. Para ello se tomaría como población del municipio, no la del padrón de habitantes, sino la del padrón del IBI, ya que los servicios de mayor coste económico como recogida y tratamiento de residuos, suministro de agua, alcantarillado etc. se prestan a las viviendas haya o no empadronados en las mismas. Posteriormente se elaboraría un mapa de servicios municipales en los que consten los servicios y competencias que prestan y ejercen todos los municipios y, solapando este mapa con uno municipal y con los ámbitos que incluyan las isócronas antes descritas, se podrían detectar los servicios y competencias que se estarían duplicando en ese ámbito territorial y proceder a su corrección.

En el ámbito de la participación democrática este sistema implicaría también un cambio en la Diputación, por el que el Pleno Provincial pasaría a estar integrado por todos los Alcaldes<sup>769</sup>, de manera que constituiría una verdadera instancia de representación provincial y corregiría el déficit democrático de representación indirecta que suponen las mismas. Por su

---

<sup>768</sup> Martínez Fernández, J.M., *Los pequeños y medianos municipios ante la reforma ...*, op.cit., pág. 1.489.

<sup>769</sup> Una vez realizadas las correspondientes fusiones, se estima que el número de Diputados sería muy similar al que existe actualmente en cada provincia.

parte, en el municipio las candidaturas a Alcalde lo serían para todo el municipio, mientras que las de Concejales lo serían por distritos en los que previamente se habría dividido el nuevo municipio resultante. Con éste modelo electoral se conseguiría mayor cercanía entre el cargo electo y los vecinos, teniendo éste que responder ante sus votantes de su gestión y las iniciativas hechas en los órganos municipales en la capitalidad en beneficio del distrito que lo ha elegido.

Este sistema se completaría con otras dos medidas de calado. Una reforma de la financiación local que sustituya el actual sistema de subvenciones finalistas que las Comunidades Autónomas conceden a los municipios para que éstos presten muchos de sus servicios, por otro en el que se les transfieran directamente los recursos necesarios para que sean los Ayuntamientos los que los gestionen directamente según sus propios criterios y necesidades. Completado todo ello con el reforzamiento de una figura clave en el ámbito municipal, como son los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (secretarios, interventores y tesoreros) que prestan sus servicios en todos los Ayuntamientos<sup>770</sup>.

### **1.5.5. Las áreas básicas administrativas**

Pudiendo encuadrarse como una variante de las soluciones que optan por la creación de entes asociativos de carácter supramunicipal Lluçia i Sabarich, partiendo de la configuración de determinadas áreas geográficas que contempla la legislación catalana, ha propuesto crear una nueva figura: las Áreas Básicas Administrativas (ABA). Éstas serían básicamente una entidad que permitiría, a efectos de la prestación coordinada de servicios, mancomunar a pequeños municipios de áreas geográficas muy concretas delimitadas por criterios de proximidad, movilidad y accesibilidad, a semejanza de las áreas básicas territoriales (ABT) que contempla la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.

Considera que para ser operativas estas áreas deberían integrar a los municipios necesarios para aglutinar, como mínimo, a una población de entorno a los 9.000 ó 10.000

---

<sup>770</sup> De Diego Gómez, A., *Las fusiones de Ayuntamientos ...*, op.cit., págs. 15-34.

habitantes aproximadamente. Los municipios que la integran pasarían a tener la consideración de entidad local menor o entidad local descentralizada, y sus dependencias municipales pasarían a ser oficinas integrantes de la red administrativa que configuraría esa Área Básica Administrativa. En palabras del propio autor su funcionamiento y organización sería similar a las de las sucursales de una entidad bancaria.

La configuración de esa red de *oficinas* descentralizadas permitiría continuar dando los mismos servicios a los ciudadanos pero con más calidad, al estar apoyados por mejores medios materiales, técnicos y humanos que podría aportar el Área Básica Administrativa. Considerando que con la instauración de este modelo no tendría demasiado sentido la continuidad de las Diputaciones, cuyas funciones pasarían a ser desempeñadas por las Áreas Básicas Administrativas<sup>771</sup>.

La creación de éstas Áreas, una suerte de demarcación territorial e institución a medio camino entre la Comarca y la Diputación Provincial, y que en la práctica vendría a sustituir a las provincias, requeriría en primer lugar una reforma constitucional que replantea el papel y la garantía institucional de la provincia tal y como está actualmente configurada.

También se echa en falta en este modelo alguna previsión sobre sus relaciones con otros entes como comarcas, mancomunidades y consorcios, que podrían chocar con las funciones de las Áreas Básicas Administrativas y dar lugar a solapamientos y duplicidades. La coexistencia de estas Áreas con esos otros entes supramunicipales puede resultar muy dificultosa, y queda en el aire si tendrían que convivir o si en último extremo la creación de ese nuevo escalón administrativo implicaría prescindir de otros entes que realizan funciones muy similares como son esas Comarcas, Consorcios o Mancomunidades.

Y, en cualquier caso y como ya planteamos con anterioridad al hablar del resto de soluciones asociativas supramunicipales, trocear ese papel que podría desempeñar la Diputación en diferentes áreas administrativas más reducidas no constituiría la solución más óptima. Desde el punto de vista de la eficacia, la eficiencia, la simplicidad territorial y administrativa y el ahorro económico, resulta más aconsejable que esas funciones las preste un

---

<sup>771</sup> Lluçà i Sabarich, I., *¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?. La solución: áreas básicas administrativas*, Cuadernos de Derecho Local, nº 26, junio de 2011, págs. 102-119.

solo ente como la Diputación, y en un ámbito territorial del tamaño adecuado para hacerlo como son las actuales provincias.

### **1.5.6. Fusiones que implican la desaparición del núcleo de población**

Esta modalidad de fusión implicaría la supresión del municipio por desaparición de su núcleo de población, que sería *trasplantado* a uno de los municipios colindantes. A diferencia de lo que ocurre con las fusiones o agregaciones tradicionales, en las que desaparece el municipio como entidad jurídica pero el núcleo de población que le da soporte perdura, en esta modalidad toda la población que conformaba el municipio se traslada a un nuevo núcleo urbano que se implantará en el municipio con el que se fusione. Constituiría una fórmula semejante a la seguida en la concentración parcelaria. Los vecinos del ente local suprimido quedarían literalmente fusionados en el nuevo municipio, pasando a desplazarse su propio domicilio al término municipal colindante.

El elevado coste económico que supondría la construcción de las viviendas que conformarían ese nuevo núcleo de población, a modo de urbanización, en el que alojar a toda la población del municipio suprimido descarta automáticamente el empleo de esta posibilidad en la mayoría de los pequeños municipios y hace que apenas haya tenido relevancia práctica alguna, excepción hecha del algún caso testimonial. Aunque podría no resultar una opción tan descabellada en el caso de municipios de muy reducida población, por ejemplo de menos de 100 habitantes, en los que tal vez resultaría asumible habida cuenta de las ventajas que puede conllevar para sus habitantes y del reducido número de viviendas que resultaría necesario construir. Es más, considerando que en los pueblos con tan pocos habitantes la gran mayoría de ellos son vecinos de edad avanzada, podría plantearse la construcción de residencias o complejos similares en lugar de viviendas individuales, lo que también redundaría en un sustancial abaratamiento de costes<sup>772</sup>.

Esta alternativa permitiría a los vecinos disfrutar de servicios de los que carecían y que el nuevo municipio de mayor tamaño en el que van a pasar a residir sí podrá procurarles. Del

---

<sup>772</sup> No constituiría una cifra nada desdeñable, dado que según los datos del INE existen 1.286 municipios (el 16%) que cuentan con una población inferior a los 100 habitantes.

mismo modo, esta solución posibilitaría que varios municipios de reducido tamaño crearan en torno a uno de ellos un núcleo urbano mayor, que agrupara en el mismo un número de habitantes suficiente como para implantar nuevos servicios que ninguno de ellos podría prestar por separado. De hecho, este supuesto ya tuvo lugar en la provincia de Guadalajara en 1959. Seis pueblos<sup>773</sup>, de los que el mayor tenía 431 habitantes y el menor 16, sumando entre todos unos 1.000 habitantes, decidieron fusionarse constituyendo uno nuevo con diferente nombre. A tal efecto eligieron para el emplazamiento del nuevo municipio, por su mejor ubicación en todos los aspectos, el pueblo de Riosalido, cuyo núcleo urbano se amplió desapareciendo los de los otros cinco municipios. El nombre elegido para el nuevo municipio fue el de Riotovi del Valle, anagrama formado por las sílabas iniciales de los tres únicos pueblos que constituían municipio: Riosalido, Torre del Valdealmendras y Villacorza. Y se llevó a cabo una concentración parcelaria de todos los términos. La creación de este nuevo municipio con un núcleo de población mayor permitió a muchos vecinos acceder a servicios de los que antes carecían, como médico, escuela, agua potable o un adecuado suministro eléctrico<sup>774</sup>.

El traslado de la población y la *desaparición* del núcleo de población como entidad jurídica no supone su eliminación física. Las viviendas, calles, plazas, iglesia, jardines ..... y demás bienes inmuebles e infraestructuras que forman el núcleo de población continúan existiendo aunque dejen de albergar base poblacional alguna. Lo que lleva a plantearse qué hacer con ese pueblo fantasma que continúa existiendo pero no acoge ningún habitante en su seno. Entiendo que antes de dejar que acabara arruinado fruto del abandono deberían considerarse algunas opciones que permitieran su aprovechamiento. Algunos inmuebles podrían emplearse, por ejemplo, y siempre que la distancia, estado de conservación y demás condiciones lo hicieran aconsejable, como almacenes, dependencias o instalaciones análogas del nuevo municipio. Otra opción muy interesante sería la de explotar y potenciar esos pueblos, que pueden albergar un potencial atractivo natural, como destinos de turismo rural, una industria en auge cuya demanda no deja de crecer. Esa posible afluencia de turistas implicaría también una importante revitalización y dinamización económica, tan necesaria en el ámbito rural, y de la que se beneficiaría notablemente el nuevo municipio creado.

---

<sup>773</sup> Torre de Valdealmendras, Villacorza, Valdealmendras, Bujolcayado, Matas y Riosalido.

<sup>774</sup> Conde Montes, A., *La cooperación a los Servicios Municipales ...*, op.cit., pág. 179.

## 2. Argumentos contrarios a las medidas de racionalización

Pese al abrumador consenso acerca de la necesidad de abordar la reforma ésta aún no se ha producido, debiéndose ello a la frontal oposición de muchos de los sectores directamente afectados. Los obstáculos que han paralizado hasta ahora cualquier iniciativa son de una triple índole: sentimental, política e institucional<sup>775</sup>.

a) El sentimental está constituido por la fuerte ligazón y sensación de pertenencia a una comunidad de la que suelen hacer gala los habitantes de los pueblos, que se sienten profundamente identificados y enraizados con su municipio de nacimiento. Sentimiento que se manifiesta en dos vectores: la creación del feroz enemigo exterior identificado con la rivalidad con los pueblos vecinos y la férrea defensa de una identidad natural asociada al pueblo de origen. Motivación afectiva que se da en mayor medida en pueblos de menor tamaño, que los hace sumamente reacios a cualquier tipo de alteración que pueda suponer cualquier mínima pérdida de esa identidad.

b) El político, consecuencia del anterior, se plasma en la oposición a cualquier clase de tendencia política que defienda la supresión o modificación del municipio originario. Circunstancia de la que toman muy buena nota los diferentes partidos y asociaciones políticas que, conscientes de que está en juego el voto ciudadano, evitan cualquier tipo de referencia o alusión a esta cuestión en sus programas electorales, al tiempo que defienden fervorosamente las tesis contrarias que pregonan a toda costa la pervivencia del municipio al precio que sea.

c) El doctrinal, que concibe al municipio como una entidad natural anterior al propio Estado. De esta decisiva corriente ha surgido un fuerte movimiento que podría calificarse como *iusnaturalismo* municipal, que se ha consagrado como defensor a ultranza del pequeño municipio. Desde este prisma, se alegan incluso las supuestas ventajas que, en los planos de asentamiento poblacional, político y jurídico, implican la existencia de los pequeños municipios.

---

<sup>775</sup> Cosculluela Montaner, L., *Presentación ...op.cit.*, pág. 37.

Aunque frente a este último componente no puede desconocerse que el propio Consejo de Estado<sup>776</sup> considera que, al menos desde que se aprobó la Constitución Española 1978, no impera en el ordenamiento patrio la noción de municipio como entidad natural y que, por el contrario, la Carta Magna establece una noción más pragmática considerando al municipio como un ente asociativo al servicio de los vecinos que en él residen<sup>777</sup>.

Amén de su condición de instancia de participación política por excelencia y cauce del principio de subsidiariedad como administración más próxima y cercana al ciudadano.

También se ha identificado el plano sentimental como una razón etnológica, por la que las comunidades locales españolas, por razones históricas y culturales, están fuertemente ligadas a su Administración municipal que constituye una parte importante de su propia identidad. Otro componente de orden político se basaría en que el contar con una Administración municipal cercana supone cuantiosas ventajas en el juego político porque la inmediatez de esta Administración facilita la participación de los vecinos en la gestión de los asuntos de su interés, a la vez que constituye un instrumento eficaz para canalizar las reivindicaciones de la colectividad local frente a otras Administraciones públicas<sup>778</sup>.

Estos motivos, junto con la supuesta inexistencia de estudios económicos que sustenten el ahorro económico que se deriva de las fusiones municipales, han conformado un poderoso argumentario, omnipresente en el imaginario colectivo municipal y contrario a las tesis que abogan por la supresión de municipios, que hasta ahora ha tenido una fuerza e influencia decisiva para paralizar cualquier iniciativa reformadora que pudiera amenazar la pervivencia de los pequeños municipios.

---

<sup>776</sup> En su Dictamen n.º. 1876/1996, sección 3ª.

<sup>777</sup> Escuin Palop, C., *Los restos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula ...*, op.cit., págs. 26-27.

<sup>778</sup> Almeida Cerredá, M., *La cooperación entre Municipios: una posible ...*, op.cit., pág. 603.



## 2.1. El factor identitario

Son muchos los autores que se han referido al peso específico y a considerar que ha de tener el factor identitario. Se ha señalado la importancia de tener en cuenta el alto sentido de pertenencia local existente en la mayor parte de los municipios españoles, considerando que esa identidad local tan acusada que existe en España es un dato sociológico que no se puede menospreciar<sup>779</sup> y que cualquier solución a la cuestión del inframunicipalismo habrá de respetar la *identidad territorial* de los ciudadanos<sup>780</sup>. De manera que esta circunstancia también merecería una atención específica dada la especial relación entre los vecinos y su municipio, que iría más allá de la identificación institucional para hundir sus raíces en aspectos sociales y culturales<sup>781</sup>.

También se ha puesto en relación el fuerte sentimiento de identificación vecinal con el factor que implica el peso histórico que pueda tener el municipio, considerando que no puede obviarse la legitimidad que confiere a muchos municipios, aunque en la actualidad puedan estar poco poblados, la historia, tradición y cultura que tuvieron en otras épocas lejanas y que han permanecido *en los libros, la arquitectura y la memoria colectiva*<sup>782</sup>. A este respecto hay que precisar que, con independencia de que sean objeto de especial consideración y preservación tan notables valores históricos, culturales o artísticos, una eventual fusión o integración no supone la desaparición de los mismos. En esos casos se habla de suprimir el ente jurídico que personifica Ayuntamiento para integrarlo en un nuevo municipio mayor, no de borrar físicamente del mapa todo ese acervo cultural, histórico o artístico que alberga el territorio que constituía el sustrato de ese municipio que, evidentemente, continuará existiendo. Además, como advierte Martínez López-Muñiz, ese fuerte arraigo y sentimiento socialmente compartido que se da en numerosas colectividades locales viene nutrido en la mayor parte de las ocasiones por una larga historia vivida, quizás, bajo condiciones económicas, sociales y culturales muy distintas de las actuales<sup>783</sup>.

---

<sup>779</sup> Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 34.

<sup>780</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 164.

<sup>781</sup> Zamora Roselló, M.R., *La reestructuración de la planta del gobierno local ...*, op.cit., pág. 140.

<sup>782</sup> López-Medel Báscones, J. y Zafra Víctor, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios ...*, op.cit., pág. 255.

<sup>783</sup> Martínez López-Muñiz, J.L., *Cooperación y subsidiariedad intermunicipal ...*, op.cit., pág. 67.

La integración no entraña necesariamente la desaparición de la cultura, tradiciones, fiestas o costumbres del municipio originario, que no tienen por qué quedar diluidas en el nuevo municipio. Prueba de ello son los numerosos pueblos absorbidos por ciudades más grandes que, en la actualidad y ya como barrios de ese municipio, continúan manteniendo sus propias costumbres y siendo fieles a su idiosincrasia muchos años después de la fusión. Como apunta Durán García el grado de arraigo que un ciudadano muestra hacia su *patria chica* es independiente de la calificación jurídica que tenga el lugar, ya sea municipio, parroquia o entidad local menor. O lo que es lo mismo, la identidad se encuentra ligada al núcleo de población y no a la condición municipal de éste<sup>784</sup>.

En muchas de las ocasiones, otro elemento que agita el sentimiento de pertenencia es el de las viejas rivalidades históricas existentes con el municipio limítrofe desde tiempos pretéritos<sup>785</sup>, que llegan a oponerse como obstáculo insalvable para cualquier tipo de proceso integrador<sup>786</sup>. No puede calificarse más que de extravagancia el intentar elevar a categoría de problema a considerar en estos expedientes dicha rivalidad, que en los tiempos actuales sólo está presente como tradición y anécdota popular entre los vecinos de pueblos unidos por más cosas de las que los separan, y que mantienen en la gran mayoría de los casos una relación de vecindad ejemplar. Sería dar carta de naturaleza a una suerte de nacionalismo de aldea que ningún sentido tiene en el siglo de la globalización<sup>787</sup>.

Otra deriva que suele tener el factor identitario se traduce en el temor de los vecinos del municipio más pequeño a que éste pueda quedar difuminado al integrarse en otro de mayor

---

<sup>784</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 243.

<sup>785</sup> Como se lamenta Moreno Molina: «*hay rivalidades vecinales que nadie está dispuesto a enterrar*». Moreno Molina, A.M., *La administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales*, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 27, Marzo de 2012.

<sup>786</sup> Circunstancia que bien conocía Antonio Maura cuando afirmaba que «*No hay sentimiento de independencia más fiero que el de un pueblo respecto del vecino*». Citado en Martín-Retortillo, C., *El municipio rural: notas sobre su personalidad ...*, op.cit., pág. 24.

<sup>787</sup> De dejarnos llevar por esas absurdas historias del pasado dos provincias unidas por tantos lazos, proyectos en común y excelentes relaciones institucionales como Granada y Jaén no podrían mantener tan notable convivencia. Si aplicamos el manido argumento de la rivalidad nacida de viejos agravios históricos, desde que se declaró la guerra entre los cantones independientes de Granada y Jaén en la primera República, en el verano de 1873, y al no haberse firmado aún formalmente el armisticio entre ambos contendientes, ambas provincias continúan oficialmente en situación de beligerancia, y deberían estar condenadas a vivir de espaldas y a un clima de tensión entre ambas propio de las dos Coreas.

tamaño, que pasaría a manejarlos en función de sus propios intereses y no preocupándose en la misma medida de los de los vecinos del municipio incorporado. Para disipar ese temor los vecinos, como no puede ser de otra manera, podrán elegir a sus representantes para que defiendan esa identidad y hagan oír su voz en el órgano plenario del nuevo Ayuntamiento.

También suele añadirse como una letanía que la identificación de los vecinos con su municipio es una circunstancia que se da en mucha mayor medida en los países mediterráneos y particularmente en España. Ante esto cabe preguntarse si acaso en el resto de los países de nuestro entorno en los que se han realizado reformas fusionando una ingente cantidad de municipios esos vecinos no tienen ese arraigo ni sentimiento de pertenencia. Entiendo que el mismo o similar, y que la diferencia estriba en que esos vecinos han decidido primar, por encima de ello, el interés general vecinal y su propia supervivencia como colectividad social integrada en un municipio mayor.

El plantear estas objeciones de carácter básicamente sentimental, cuando no fruto de un irresponsable oportunismo político, ha provocado que los procesos de fusión o integración pasen a depender más de factores identitarios o subjetivos que de aspectos técnicos o de carácter racional<sup>788</sup>, como así se ha puesto de manifiesto en diferentes ocasiones tanto en España<sup>789</sup> como en otros países europeos<sup>790</sup>. Viene resultando una constante que ante cualquier atisbo de reforma local *«los argumentos identitarios adquieren una gran fuerza, casi siempre envueltos en una retórica altamente demagógica, manteniendo en un segundo plano las repercusiones que sobre la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo del territorio tendría una mejor, más amplia y eficiente prestación de servicios de interés ciudadano»*<sup>791</sup>. Por todo ello no debería permitirse que *«El localismo injustificado frustre soluciones racionales de integración»*<sup>792</sup>.

---

<sup>788</sup> Rodríguez González, R., *Ayuntamiento de Deza. Estructura organizativa de una utopía*, en *Reformar la administración territorial*, Ed. Netbiblo, Oleiros (La Coruña), 2009, pág. 212.

<sup>789</sup> Un buen ejemplo lo constituye el Informe Roca elaborado por la Comisión de Expertos creada por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 3 de abril de 2000.

<sup>790</sup> Como muestra, el informe Daffon. *Analyse socio-économique de tente-deux fusions de comunes dans le canton de Fribourg*, Universidad de Friburgo, 2003.

<sup>791</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., págs. 154-155.

<sup>792</sup> Mozo Amo, J., *El pequeño municipio, realidad actual ...*, op.cit., pág. 82.

Muchos de esos pequeños municipios se encuentran ya en una situación límite en la que la marcada pérdida de la población joven hace que apenas resida nadie en edad fértil en ellos, lo que conduce a que el crecimiento y la renovación generacional del pueblo quede estancada dejándolos abocados a una pronta desaparición futura<sup>793</sup>. En una tendencia en aumento sostenido durante las últimas décadas, gran parte de los jóvenes vecinos abandonan esos pueblos ante la falta de oportunidades y la mayor calidad de vida que le proporcionan, al prestar más y mejores servicios, otros municipios. Y ese movimiento poblacional ha producido una deslocalización de los habitantes que dejan de identificarse con el municipio en el que realmente residen, perdiendo el sentido propio de la vecindad administrativa<sup>794</sup>.

En este contexto, la mejor forma de defender y forjar la identidad vecinal es construir un municipio capaz de ofrecer a sus ciudadanos los atractivos, oportunidades y calidad de vida necesarios para evitar que éstos tengan que abandonarlo para irse a vivir a otros. Incluso personas que trabajan en otro municipio cercano de mayor tamaño, en lugar de vivir en él, sopesarían la posibilidad de acudir a éste sólo a trabajar y vivir en el propio si fuese capaz de poner a su disposición unos servicios públicos similares. Las áreas integradas por municipios más grandes también generan a su alrededor mayor dinamismo y actividad económica, pudiendo constituirse en un polo de inversión más atractivo para la implantación de negocios, lo que también redundaría en mayores oportunidades de empleo y prosperidad. De la misma forma, un mapa municipal conformado por municipios de mayor tamaño contribuye a frenar la progresiva despoblación del mapa local, especialmente del rural, fortaleciendo la cohesión social y territorial. La mejor defensa de la identidad de estos núcleos de población sería la adopción, con carácter urgente, de medidas de reestructuración del mapa local, que resultan más necesarias que nunca a la vista de los alarmantes datos sobre la acelerada despoblación del mundo rural y la eventual desaparición de pequeños municipios que lleva aparejada<sup>795</sup>. Como recientemente ha constatado un estudio del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad

---

<sup>793</sup> Para tratar de paliar esta dramática situación es habitual ver las iniciativas de muchos de esos municipios que ofrecen viviendas gratis o subvenciones a quién se empadrene en ellos, con el objeto de rejuvenecer la envejecida población local.

<sup>794</sup> Mozo Amo, J., *El pequeño municipio, realidad actual ...*, op.cit., pág. 79.

<sup>795</sup> Según la Comisión de Despoblación de la FEMP, la mitad de los municipios españoles están en riesgo de extinción. De los 8.125 municipios españoles 4.995 tienen menos de 5.000 habitantes, que sufren el continuo envejecimiento de su censo demográfico y un mínimo o nulo relevo generacional con escasas o nulas cifras de natalidad. Esta letal combinación estaría situando a estas localidades *tras la línea roja del peligro de extinción* dando lugar a *un problema sociopolítico de primer orden*.

Autónoma de Barcelona, existe un grupo formado por 1.840 entidades locales, a las que cataloga como *espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible*, de características extremas y que pueden llegar a extinguirse. Estos municipios se caracterizan por tasas de natalidad más bajas, altas tasas de mortalidad, menor crecimiento natural (siempre negativo), una mayor emigración interna neta y menor atracción de la inmigración exterior. Y, pese a no encontrarse en una situación tan extrema, también dibuja un panorama ciertamente desolador, con carácter general, de los espacios rurales que integran la que denomina *España vacía*, en la que la mayor parte de los núcleos rurales no son capaces de retener a los pocos jóvenes que residen y no son atractivos para potenciales inmigrantes<sup>796</sup>.

El mantener contra toda lógica un sinfín de municipios de reducidísimo tamaño, envejecidos, atrasados, faltos de oportunidades y condenados a la extinción por despoblación es precisamente lo que más atenta contra la identidad del municipio<sup>797</sup>. Así lo atestigua Liesa Riverola para quien «*la realidad presente se ha impuesto sobre los antiguos patriotismos de aldea y poco tienen que perder en prestigio con la desaparición de su Ayuntamiento, comunidades esquiladas por la emigración y pertinazmente erosionadas en su demografía*»<sup>798</sup>.

A su vez, el empeñamiento de los pequeños municipios en oponer la cuestión identitaria por encima de cualquier otra consideración, impidiendo así cualquier viso de reforma, acaba siendo contraproducente para la propia autonomía municipal. El inframunicipalismo en el que están sumidos les lleva a una cada vez mayor dependencia exterior. Ese desmedido interés en aferrarse al sentimiento de identidad y al autogobierno al final acaba produciendo un resultado a la inversa, ya que los municipios se vuelven cada vez más débiles y pequeños, no quedándoles más remedio que transferir a instituciones superiores sus competencias de intervención-gestión en asuntos de interés municipal; con lo que su autonomía se acaba reduciendo quedando en entredicho su propia gobernabilidad<sup>799</sup>.

---

<sup>796</sup> Recaño, J., *La sostenibilidad demográfica ...*, op.cit., págs. 3-4.

<sup>797</sup> Como pone de manifiesto Martín-Retortillo al reflexionar acerca de la despoblación que sufren las comarcas rurales, con ella «*se acentúa su abandono, pierde posibilidades de aprovechar valores humanos que van a rendir tributo creador a la zona industrial, mientras que va amontonándose en el olvido de los hombres interesantes riquezas latentes en el campo en esas comarcas de población decreciente*». Martín-Retortillo, C., *El municipio rural: notas sobre su personalidad ...*, op.cit., pág. 61.

<sup>798</sup> Liesa Riverola, C., *Reestructuración de términos municipales ...*, op.cit., pág. 11.

<sup>799</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., pág. 115.

Si al vecino sólo se le plantea la eventual agrupación con otro municipio en términos de la pérdida de identidad por la unión al municipio limítrofe con el que existe una rivalidad secular, seguramente tendremos una negativa por respuesta; si le planteamos que también podría llevar aparejada una mejor y más barata prestación de servicios, el establecimiento de algunos que no existen, la generación de oportunidades que no condenen a la emigración a sus habitantes o el establecimiento de una administración electrónica eficiente que le permita hacer sus trámites desde su misma casa sin tener que acudir al municipio matriz, puede que la respuesta sea otra muy distinta. El ciudadano, frente a lo que se suele afirmar, no desea fervientemente que los servicios de cualquier índole los preste y gestione necesariamente su Ayuntamiento a cualquier precio (que se traduce en servicios manifiestamente mejorables). Lo que los ciudadanos (cada vez más ciudadanos y menos vecinos) demandan con mayor insistencia en la sociedad actual son servicios eficientes y de calidad, con independencia de la entidad que se los preste<sup>800</sup>.

En contraposición a esa constante apelación a la propia singularidad como elemento diferencial que evite la unión en una entidad superior, la mejor forma de defender la identidad vecinal es lograr un pueblo capaz de prestar los servicios que demandan sus vecinos para evitar que éstos tengan que instalarse en otro limítrofe o en grandes ciudades para encontrar allí la calidad de vida que el pueblo en que nacieron no puede ofrecerles.

Sobre el sinsentido que en ocasiones puede suponer la reivindicación identitaria sigue teniendo plena vigencia muchos años después la siguiente reflexión de Albi: «*ya hemos visto el acentuado espíritu de independencia rural, que prefiere la miseria a lo que se entiende sometimiento a autoridades extrañas*»<sup>801</sup>.

---

<sup>800</sup> Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., págs. 41-42.

<sup>801</sup> Albi, F., *La crisis ...*, op.cit., pág. 289.

## 2.2. La participación democrática

Las críticas que enarbolan el principio democrático parten de que la supresión de un municipio para fusionarse con otro y crear uno de mayor tamaño alejaría el foco de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan, con lo que repercutiría negativamente en el principio de subsidiariedad así como en la primera instancia democrática y de participación ciudadana que son los Ayuntamientos.

Al hablar del principio democrático como uno de los valores que serían sacrificados en el contexto de la regla de la prevalencia condicionada, Velasco Caballero sostiene que «*el principio democrático se encuentra en estado óptimo cuando cada población cuenta, para los asuntos estrictamente locales, con su propio Gobierno municipal (Ayuntamiento): así se asegura que los asuntos propiamente locales de cada población no se deciden por Gobiernos que representan a otros ciudadanos distintos de los vecinos de una concreta localidad*»<sup>802</sup>. No podemos más que estar en desacuerdo con tal aseveración puesto que, como venimos insistiendo, la fusión da lugar a un nuevo municipio en el que se integran todos los vecinos de los entes originarios en plena igualdad de derechos y obligaciones. Ya no cabría hablar de los representantes de otra localidad o población, sino de sus propios gobernantes dentro del nuevo municipio que han pasado a conformar. No estaríamos, pues, ante unos gobernantes *extraños* o *ajenos* que representan a otros vecinos y no a ellos, sino que serían sus propios representantes a los que han elegido democráticamente.

Retomando el ejemplo al que hacíamos referencia al hablar del factor identitario, dar por bueno ese postulado nos llevaría a concluir que el vecino de ese antiguo municipio que ahora es un barrio de una gran ciudad no participa con la misma salud democrática en la toma de decisiones que afectan a su distrito que un habitante de un exiguo municipio que, al parecer, sí lo hace en plenitud. Sería como afirmar que el principio de subsidiariedad no existe en municipios de mayor tamaño o en las grandes ciudades. O presuponer que los concejales que conforman la Corporación van a discriminar deliberadamente a los distritos que antes eran municipios independientes, por considerar a los ciudadanos que habitan en ellos una

---

<sup>802</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...*, op.cit., pág. 61.

especie de vecinos de segunda a los que no representan. No parece que esa aseveración responda a la realidad. Los vecinos continuarían eligiendo a sus representantes legítimos para que defendieran sus derechos, sólo que en un ámbito mayor, y con los mismos derechos políticos que cualquier otro vecino del nuevo municipio.

Centrar este debate en sus justos términos, al abordar la reforma local, requiere partir de la premisa de que la resolución de la dicotomía entre principio democrático y principio de eficacia «*más que de un problema técnico-jurídico o de orden constitucional, se trata de una compleja cuestión de índole política, que requiere de la necesaria madurez para enfrentarse a la realidad*»<sup>803</sup>.

Como medida para tratar de contrarrestar los posibles daños colaterales que puede suponer la agrupación de municipios de cara al principio de participación democrática y mantener su centro de gravedad más próximo al vecino, se ha apostado por la posibilidad de mantener un doble nivel de gobierno municipal, de forma que los municipios fusionados continúen como entidades descentralizadas u órganos territoriales del nuevo municipio que se crea<sup>804</sup>. Planteamiento que, en palabras de Rebollo Puig, podría «*hacer algo más dulce el amargo trago de la extinción como municipio*»<sup>805</sup>. Pero esta posibilidad implica crear de nuevo más administraciones, más burocracia y aumentar el gasto público. Además, su creación puede generar tensión y enfrentamientos en el seno del nuevo municipio, como ya sucede con muchas entidades locales menores y sus respectivos entes matrices. Si se quiere atajar el problema de manera definitiva resultaría más conveniente que las aspiraciones vecinales se canalizaran democráticamente en el Pleno y demás órganos representativos del nuevo Ayuntamiento que dejar reductos que fomenten la división y el fraccionamiento que constituyen la base misma del minifundismo. A ello hay que añadir las importantes restricciones que ha impuesto la LRSAL a la constitución de este tipo de entidades, siendo la eliminación de su personalidad jurídica la más sobresaliente de ellas y constituyendo un freno decisivo a su implantación. Como alternativa podrían crearse, al modo de las grandes ciudades, oficinas de gestión desconcentrada que ofrezcan una mayor proximidad a los ciudadanos de los núcleos de

---

<sup>803</sup> Orduña Prada, E., *El municipio como marco relacional*, en Rodríguez González R. (Dir.), *Reformar la administración territorial*, Ed. Netbiblo, Oleiros (La Coruña), 2009, pág. 105.

<sup>804</sup> Bayona Rocamora, A., *La planta municipal: análisis y propuestas ...*, op.cit.

<sup>805</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., págs. 155-156.



población que antes eran municipios. Pero incidiendo en su carácter meramente administrativo y no político.

Otra de las opciones apuntadas para potenciar la cercanía democrática consiste en la posibilidad de modificar el sistema electoral, introduciendo una variante consistente en que los concejales sean elegidos por distritos que se correspondan aproximadamente con el territorio de los municipios fusionados. También cabe la opción de que los vecinos de un núcleo de población puedan constituir su propia formación política que los represente singularmente dentro de la colectividad y vele por sus intereses. De hecho, lejos de verse perjudicados por esa circunstancia, no son pocos los casos de concejales elegidos en núcleos de población que resultan decisivos para la gobernanza del municipio, lo que los coloca en una posición privilegiada de cara a obtener, a cambio de su apoyo, todo tipo de *regalías* para sus representados.

Aunque se ha afirmado insistentemente que la calidad democrática se resentiría con las fusiones porque al integrarse el municipio originario en un nuevo ente de mayor tamaño repercutiría negativamente en la representación y defensa de los intereses de sus vecinos, existen estudios que cuestionan esta afirmación. En ellos se concluye que los indicadores de participación democrática en grandes municipios no están por debajo de los pequeños, sino que sucede justo lo contrario en muchos de los ratios. López Ramón menciona el análisis realizado por C. Albrekt Larsen<sup>806</sup> según el cual, aunque la participación directa de los ciudadanos es más intensa en los pequeños municipios, la confianza en los políticos es mayor en los municipios de mayor tamaño en los que también se dan mayores posibilidades de movilización y resistencia frente a sus representantes. En la misma línea cita el trabajo de D. Pop<sup>807</sup> en el que se concluye que existe una mayor capacidad en los grandes municipios para asegurar la participación efectiva de los ciudadanos aún en contextos en que la democracia local es limitada<sup>808</sup>.

---

<sup>806</sup> *Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity base on the case of Denmark*, Scandinavian Political Studies, 2002, págs. 317-332.

<sup>807</sup> *Municipality size and citizen's effectiveness: Hungary, Poland and Romania*. G. Soós, V. Zentai (eds.), *Faces of local democracy. Comparative papers from Central and Eastern Europe*, Budapest, Kim Frazes, 2005, págs. 170-206.

<sup>808</sup> López Ramón, F., *Políticas ante la fragmentación ...*, op.cit., págs. 73-74.

En esta misma línea de opinión se sitúa De Savigny, quien considera que uno de los frenos a la participación de los ciudadanos en la vida local es precisamente la debilidad de los pequeños municipios, afirmando al respecto que *«cuanto más fuertes y seguros de sí mismos son, más se admite e incluso se busca como un precioso estimulante el diálogo, el concierto, la discusión; los municipios franceses son, por regla general, demasiado débiles (afirmación basada en el dato ofrecido previamente según el cual el 95% aproximadamente de los 38.000 municipios franceses tienen una población inferior a 3.000 habitantes) y están demasiado fragmentados como para correr el riesgo de provocar el nacimiento de focos locales de contestación»*<sup>809</sup>.

Tampoco puede afirmarse sin más que la reducción del número de Concejales derivada de los procesos de fusión o agrupación pueda suponer una merma en la calidad democrática, como si ésta se midiese *al peso* y tan sólo dependiera de la existencia de una Corporación integrada por más o menos Concejales<sup>810</sup>. Dicho de otro modo, *«no debemos caer en el simplismo de pensar en términos absolutos de relación directa entre pérdida de cargos públicos y pérdida de proximidad o de democracia»*<sup>811</sup>. De seguir este infundado razonamiento también habría que concluir que los Parlamentos Autonómicos integrados por un menor número de integrantes presentan menos niveles de participación democrática que aquellos que los superan en número. Y tampoco parece demasiado en sintonía con el sentir mayoritario en la ciudadanía, que si algo demanda es precisamente lo contrario, una reducción del elevado número de cargos políticos existentes en nuestro país.

Otra aportación muy reveladora de la inexistencia de una pérdida de participación o calidad democrática por la reducción del número de municipios y, por ende, de cargos electos locales, nos la ofrece Durán García al referirse a los procesos de reforma de fusión llevados a cabo en Suecia. Afirma este autor que aunque esa reducción fue muy criticada inicialmente,

---

<sup>809</sup> De Savigny, J., *¿El Estado contra los municipios? ...*, op.cit., pág. 125.

<sup>810</sup> En abierta oposición con esta aseveración afirma con aguda ironía Parada Vázquez que *«si no se suprimen miles de municipios obsoletos, si no se divide por dos dígitos su número, como se ha hecho en otros países, es porque pierde calidad la democracia, al desaparecer de la vida política miles de concejales, dada la exorbitante cifra de éstos que impone la Ley Electoral. Y porque de paso –y esto ya no lo dice el Libro Blanco– se perderían también las dotaciones para los grupos políticos municipales, algo insufrible para los partidos políticos, que, a falta de resolver por vías más racionales y transparentes sus necesidades financieras, encuentran en esas arcaicas y disfuncionales estructuras la más segura y nutricia fuente de sustento para sus militantes y organizaciones»*. Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., pág. 23.

<sup>811</sup> Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España ...*, op.cit., págs. 58-59.

posteriormente los municipios aumentaron su responsabilidad en la toma de decisiones y el parlamentarismo emergió en la vida local, de forma que los partidos políticos giraron más su atención hacia la política local aumentando con ello el debate y las ideologías; asegurando que todo ello propició el enriquecimiento del debate en la toma de decisiones municipales y la mejora del perfil de los políticos locales<sup>812</sup>.

Pese a que, en relación con la participación democrática, se idealiza la cercanía política al ciudadano, en algunos aspectos ésta puede llegar a resultar contraproducente en municipios de pequeño tamaño. Por mi experiencia como funcionario que presta sus servicios en municipios de este tipo he podido constatar cómo es habitual que en ellos esa cercanía puede llegar a resultar perjudicial en algunos aspectos. Esa relación tan intensa que se establece entre los vecinos y los responsables políticos en los municipios pequeños hace que estos últimos suelen ser más permeables a la presión que se ejerce en torno a ellos. No faltan los vecinos que tratan de abusar de esta cercanía presionando al político para lograr un trato de favor en un determinado asunto<sup>813</sup>. Ni el político que intenta aprovecharla de manera torticera haciendo que esa deseable proximidad acabe degenerando en un nocivo clientelismo<sup>814</sup>.

Aparte, los pequeños municipios se ven avocados a delegar la prestación de los servicios públicos que no pueden gestionar en un ente asociativo supramunicipal, quedando su dirección situada fuera del propio ente local. Si, por el contrario, se crea un municipio de mayor tamaño que cuente con los recursos apropiados, esos servicios públicos podrán gestionarse y administrarse en el seno del propio Ayuntamiento, sin tener que recurrir a un ente externo. Y siempre resultará más positivo, próximo al ciudadano y participativo que el municipio mantenga la competencia del servicio porque tiene medios para ello, en lugar de que pase a ejercerla una Diputación, Mancomunidad o Consorcio. En esta otra vertiente del principio democrático la creación de un municipio de mayor tamaño en el que se integren todos los

---

<sup>812</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia* ..., op.cit., pág. 103.

<sup>813</sup> Parada Vázquez se muestra muy beligerante con ese vínculo tan estrecho entre el político y el ciudadano estimando que consiste en «una vuelta al trato personalizado, al clientelismo personal, a la recomendación y, en cierto modo, al caciquismo». Y concluye que sólo el alejamiento del órgano decisorio, condicionado por los intereses cercanos, permitirá evitar el subjetivismo y la arbitrariedad. Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico* ..., op.cit., pág. 39.

<sup>814</sup> Como acertadamente apunta Román González: «la excesiva proximidad tiene el riesgo de que los responsables locales se vean sometidos a una presión constante por parte de los ciudadanos, lo que puede desembocar en que para responder a estas presiones el interés general se vea sometido en ocasiones a los individuales». Rodríguez González, R., *Territorio y gobierno local en España* ..., op.cit., pág. 114.

pequeños va a suponer mayores posibilidades de participación, control democrático y exigencia de responsabilidades, que podrán pedir los vecinos a su propio municipio y no a otro ente ajeno.

### **2.3. La falta de estudios económicos que demuestren el ahorro**

Un argumento que se usa con carácter recurrente para poner en cuestión las reformas que implican la fusión de municipios es que la simple aseveración del ahorro en el gasto público que ésta supone no va acompañada de los correspondientes estudios o informes que demuestren esa circunstancia o bien que suponen un escuálido ahorro<sup>815</sup>.

Aún coincidiendo en la conveniencia de que cualquier posible política de fusión, a efectos de su propia legitimación, vaya precedida de informes sobre el ahorro que se va a conseguir y las mejoras en términos de eficacia y eficiencia, el hecho de que, presuntamente, no existan esos estudios específicos no quiere decir que el ahorro no se produzca. Y decimos presuntamente porque, como veremos a continuación, sí existen estudios de los que se puede inferir el ahorro y la mejora en términos de eficacia y eficiencia que suponen los municipios de mayor tamaño.

En cualquier caso, existen datos evidentes y fácilmente constatables que, sin necesidad de acudir a un exhaustivo estudio económico, ponen de relieve el ahorro que se produce en el plano económico al fusionar varios municipios en un solo Ayuntamiento. Entre los aspectos en los que el ahorro parece fuera de toda duda pueden citarse los siguientes:

- En bienes inmuebles: La concentración de todas las dependencias municipales de los antiguos entes locales en uno solo o varios edificios administrativos genera un considerable ahorro en diferentes conceptos como posibles alquileres, electricidad, luz, agua, calefacción, telefonía, internet, limpieza, mantenimiento etc. Y si se establecen oficinas desconcentradas en el territorio de los antiguos municipios para determinados servicios, su coste de

---

<sup>815</sup> Por todos Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., pág. 88 y Quintana López, T., *Debate previo a la reforma de la legislación ...*, op.cit., pág. 39.

funcionamiento y mantenimiento siempre será inferior al que exigen la sede que alberga un Ayuntamiento. Bastarán edificios más pequeños cuyos costes aparejados serán también inferiores.

- En personal: la concentración de toda la actividad administrativa en el nuevo Ayuntamiento y la generación de economías de escala, junto con los avances tecnológicos y la administración electrónica, permitirá al nuevo municipio desempeñar sus funciones contando con menos personal, lo que supone un importante ahorro, teniendo en cuenta el considerable peso que tiene la plantilla de personal en el presupuesto de muchos Ayuntamientos. Si bien es cierto que la cantidad de personal del que podrá prescindirse depende en gran medida de lo sobredimensionadas que pudieran estar las plantillas, que la amortización de plazas de funcionarios sería progresiva y que también habrá que computar el coste que pueden suponer las indemnizaciones por despido de personal laboral, es innegable que a largo plazo la reducción de personal permitirá un cuantioso ahorro en las cuentas públicas del nuevo municipio.

- En gasto material: La concentración burocrática de todas las antiguas sedes municipales en un solo complejo administrativo lleva aparejada una reducción en los gastos de material de todo tipo que requiere su funcionamiento, como pueden ser: consumibles de oficina, ofimática, equipos informáticos, fotocopiadoras, faxes, impresoras, mobiliario etc. Igualmente la reorganización de determinados servicios municipales tras una fusión puede suponer la posibilidad de ahorrar en medios como vehículos y maquinaria (con sus correspondientes gastos de seguros, impuestos, combustible, mantenimiento etc.). La agrupación también permitirá la centralización de compras de todo el material y suministros que requiera el funcionamiento de los servicios municipales, reportando un importante abaratamiento de los precios que ofrecen los proveedores, lo que implica otro ventajoso recurso para economizar.

- En gasto político: Que varios Ayuntamientos se agrupen en uno supondrá de forma automática un ahorro en las asignaciones económicas destinadas a los políticos locales. La reducción del número de concejales que integrarán el nuevo municipio hará que se minoren sustancialmente las cantidades destinadas pagar sueldos de políticos liberados, indemnizaciones por asistencias a sesiones de órganos colegiados (Plenos, Juntas de

Gobierno, Comisiones Informativas y otros que pudieran establecerse), dietas, gastos de desplazamiento, asignaciones a grupos políticos etc.

En suma, todos esos efectos inmediatos derivados de la fusión van a permitir lograr un ahorro en dos de los capítulos más importantes del Presupuesto de gastos de la Corporación, como son los de Gastos en bienes corrientes y servicios y Gastos de personal. Sin perjuicio de que la importancia del ahorro deberá evaluarse caso por caso y el cálculo aproximado de la cantidad que podría suponer requerirían un detallado análisis.

Aparte, a todos los conceptos señalados habría que sumarle también el manifiesto ahorro que se produciría al prescindir de niveles intermedios supramunicipales, que en su mayoría ya no resultarían necesarios al existir municipios mayores dotados de recursos y población suficientes para ser capaces de prestar los servicios locales que antes se encargaban a este tipo de entes. En este sentido, no parece que resulte necesario un estudio que justifique la ingente reducción de costes (y simplificación del enmarañado sector público local) que supondría la eliminación de la totalidad, o la gran mayoría, de mancomunidades, consorcios o comarcas existentes en la actualidad. Y junto a ello también habría que descontar la posibilidad, al contar con un municipio con más recursos y mejor organización, de disponer de la infraestructura necesaria para desplegar la administración electrónica así como para poder aplicar tecnologías más avanzadas en la prestación de los servicios públicos, factores que igualmente suponen un abaratamiento de costes con el consiguiente ahorro para las arcas municipales.

Pese a que es difícil encontrar estudios que traten de manera específica todos y cada uno de los parámetros financieros que podrían derivarse de la fusión y hagan una cuantificación exacta y precisa del ahorro que podrían suponer, entre otros aspectos porque resulta tarea prácticamente irrealizable, sí existen trabajos que detallan de forma bastante aproximada algunos de los beneficios que pueden suponer las fusiones de municipios en el plano económico. Es el caso de la *Propuesta de Reordenación Municipal de Galicia*, elaborada por el Consejo Territorial de Galicia del partido Unión Progreso y Democracia (UPyD) en el año 2015. En relación con la magnitud del gasto operativo por habitante en inversión y servicios (excluyendo los gastos de personal de gobierno y financieros), se observa como dicho nivel de gasto se reduce según aumenta el tamaño del municipio. Así, los municipios menores de 5.000 habitantes tienen el mayor gasto cifrado en 659 €, mientras que

en los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes es de 599 € y en los comprendidos entre 20.000 y 50.000 habitantes es de 586 €. Considerando que esa diferencia se debe a que los pequeños municipios tienen una estructura administrativa sobredimensionada teniendo en cuenta los servicios que proporcionan. Atendiendo al gasto total según los tramos de población señala que sólo el 13% del gasto municipal se sitúa en el tramo más eficiente, afirmando que esto permite que el 44% del volumen del gasto (el que está por debajo de 20.000 habitantes) pueda ser reducido mediante fusiones municipales. Igualmente destaca que del gasto de todas las administraciones locales el 74% se destina a personal y gasto corriente, lo que constituye un indicador más del sobredimensionamiento administrativo<sup>816</sup>. Aboga por reducir el número de municipios gallegos de 314 a 70 (el 77%), que permitiría pasar de 3.767 concejales a 1.476 y supondría un ahorro de un 60,8% del gasto en miembros de los equipos de gobierno<sup>817</sup>. En su apartado dedicado al cálculo del ahorro por fusión municipal, señala que éste viene dado por dos vías. La primera se daría por la reducción del gasto en el capítulo 1.10 de los presupuestos “Órganos de gobierno personal directivo”, que al minorarse en un 60,8% produciría un ahorro de 15,2 millones de euros. La segunda sería en función del gasto operativo por habitante en inversión y servicios, que si se mantiene el calculado previamente y se multiplica por la nueva cantidad de habitantes agrupados en cada tramo de población resultante de las fusiones de municipios, resultaría un ahorro de 38,5 millones de euros<sup>818</sup>. Finalmente prevé incluso la agrupación de grandes municipios, consistente en la fusión de ciudades que formen parte de una única área metropolitana. En su estudio del área metropolitana de Ferrol y Narón, estima un ahorro de 10,6 millones de euros y un incremento de ingresos de 3,3 millones de euros, dando como resultado un superávit de unos 14 millones de euros<sup>819</sup>.

Pero además de la existencia de estudios específicos como el referido, la falta de trabajos económicos que realicen un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los parámetros en los que se puede conseguir un ahorro con las fusiones y en qué medida éste podría o no justificar la supresión de municipios, puede suplirse en parte con las

---

<sup>816</sup> Propuesta de Reordenación Municipal de Galicia ..., op.cit., págs. 11 y 12.

<sup>817</sup> Ibid., pág. 17.

<sup>818</sup> Ibid., pág. 19.

<sup>819</sup> Ibid., pág. 23.

investigaciones realizadas acerca de otras magnitudes que nos ofrecen datos muy orientativos de los que inferir la reducción del gasto que normalmente es consustancial a la fusión de municipios y constituye uno de sus fundamentos básicos.

En este sentido, el tamaño óptimo de los municipios para poder ejercer las funciones que le corresponden ha sido una de esas magnitudes objeto de intenso debate y que ha propiciado la elaboración de diversos análisis al respecto. Resulta prácticamente imposible aventurarse a fijar una concreta cifra de población que asegure inequívocamente que aquellos que se encuentren por encima de la misma constituyen el arquetipo ideal de municipio eficiente, entre otras cuestiones porque ello depende de otros factores como pueden ser la dispersión o la situación geográfica. Aún así, sí existe una constatación empírica de que el tamaño de los municipios es un factor clave determinante de la eficacia municipal, y de que por regla general los municipios de mayor tamaño presentan mayores niveles de eficacia y eficiencia que los pequeños.

A ello hay sumar que uno de los pilares fundamentales en los que se apoya el ahorro producido por las fusiones es la generación de economías de escala en la prestación de servicios, de manera que éstas serán esenciales para una más eficiente gestión de los recursos disponibles. De manera que las entidades locales serán una administración eficiente en la asignación de recursos si se ajustan a las economías de escala<sup>820</sup>.

En el trabajo “Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales”<sup>821</sup> se analiza la eficiencia de los municipios en base a su número de habitantes. En él se afirma que de entre las entidades que tienen más de 5.000 habitantes un 21,33% son eficientes, mientras que de los municipios que tienen menos de 5.000 habitantes sólo un 15,93% son eficientes, y que la media de los niveles de eficiencia es superior en aquellas entidades con mayor número de habitantes. Ateniéndose a la eficiencia técnica global (ETG), que es la que tiene en cuenta el total de las entidades con independencia de su población, el estudio indica que los municipios comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes presentan una ETG superior, y considera que ese resultado puede reflejar que el tamaño óptimo para que una entidad sea

---

<sup>820</sup> Angoitia, m. y Tobes, p., *La eficiencia de la descentralización local en España ...*, op.cit., pág. 71.

<sup>821</sup> Balaguer Coll, M.T., Prior Jiménez, D. y Vela Bargas, J.M., *Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales*, X Congreso de Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad, Santiago de Compostela, 2002.



clasificada como eficiente es el que se sitúa en ese tramo de población. Y realizando una interpretación de todos los parámetros llega a la conclusión de que, aunque el tamaño óptimo corresponde a municipios relativamente pequeños, los municipios más grandes están más cercanos a la frontera porque, aunque su tamaño no sea el óptimo, cuentan con mejores y mayores recursos (personal cualificado, mayores recursos informáticos etc.) que les hace estar muy cerca de su frontera en rendimientos variables<sup>822</sup>.

A idéntica conclusión llega el estudio de Arcelus, Arocena Garro, Cabasés Hita y Pascual Arzoz, *Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios*<sup>823</sup>. Dicho trabajo aborda el análisis de la eficiencia de los Ayuntamientos en la Comunidad Foral de Navarra, con información referida al periodo 1998-2001. En su metodología parte de la división de los municipios en tres grupos: municipios montañosos recesivos, municipios agroindustriales y municipios dotados complejos. Al tratar los resultados concluye que las entidades de menor tamaño y en peor situación socioeconómica tienen a su vez mayores niveles de ineficiencia<sup>824</sup>. Y en sus conclusiones finales ratifica también ese corolario cuando afirma que se dan mayores niveles de ineficiencia en los municipios de inferior tamaño y menor accesibilidad a los servicios de los grandes núcleos<sup>825</sup>.

Si partimos de la premisa comúnmente aceptada de que una mayor eficacia, eficiencia y optimización en la organización se traduce en una mejor gestión de los recursos, y que ésta lleva aparejado un consustancial ahorro, podemos concluir que municipios de mayor tamaño serán más eficaces en la prestación de servicios y ello permitirá un abaratamiento de su coste. La sustitución del elevado número de pequeños municipios más ineficientes por una planta local conformada por menos municipios, de mayor tamaño y cuya eficiencia sea superior, posibilitaría lograr un importante un ahorro en el gasto público local.

---

<sup>822</sup> Balaguer Coll, M.T., Prior Jiménez, D. y Vela Bargues, J.M., *Eficiencia y calidad* ..., op.cit., págs. 10-12.

<sup>823</sup> Arcelus, F.J., Arocena Garro, P., Cabasés Hita, F. y Pascual Arzoz, P., *Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios*, Universidad Pública de Navarra, XIV Encuentro de Economía Pública, Santander, febrero de 2007.

<sup>824</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>825</sup> *Ibid.*, pág. 19.

### **3. El reparto competencial en las alteraciones territoriales**

Como ya se ha visto en los Capítulos III y V, aunque la competencia sobre alteración de términos municipales aparece en el artículo 148 CE como una materia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, no es exclusiva y excluyente de las Comunidades Autónomas que la han asumido en sus Estatutos de Autonomía, sino que constituye una competencia concurrente entre el Estado y las autonomías.

Así se encargó de recordarlo la STC 214/1989, de 21 de diciembre, según la cual, en materia de alteración de términos municipales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 148 CE, al Estado le corresponde establecer los criterios básicos a que debe sujetarse el ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia, como consecuencia del título habilitante que le procura el juego combinado de los artículos 137, 140 y 149.1.1º y 18º CE.

#### **3.1. Competencias básicas del Estado**

Como ya contemplábamos el Estado posee títulos habilitantes que le permiten determinar ciertos preceptos básicos en el ámbito local. Estos títulos derivan del reconocimiento de competencias exclusivas del Estado dimanantes del artículo 149 CE. Así, el artículo 149.1.1º CE reconoce la competencia exclusiva estatal para la «*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*», el apartado 14º para «*Hacienda General y Deuda del Estado*» y el 18º para «*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ...*».

En base a dichas competencias el Estado dictó disposiciones básicas sobre haciendas locales y régimen jurídico municipal. En materia de alteraciones de términos municipales la regulación básica estatal se ha concretado en el artículo 13 LRBRL. En dicho precepto el legislador estatal ha dispuesto un contenido muy escueto y, pese a las reformas introducidas en el mismo por la LRSAL, su alcance continúa siendo muy limitado, más bien inocuo, de cara a una eventual reforma del mapa municipal.

### 3.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

El artículo 148.1.2 CE también reconoce a las autonomías la posibilidad de asumir competencias en materia local en los siguientes términos: «1. *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 2. 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*». Haciendo uso de esa habilitación las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias sobre alteración de sus respectivas plantas municipales. Ya sea con la denominación *alteración de términos municipales* de los estatutos originarios, o más recientemente bajo la expresión *organización territorial* en el caso de los Estatutos de Autonomía reformados (también llamados de segunda generación), todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en esta materia. Existiendo diferencias entre los diversos Estatutos de Autonomía, ya que esas competencias se han recogido de diferente manera, en algunos como *exclusivas*, en otros como *exclusivas sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE* y en otros como *desarrollo legislativo* de la normativa básica estatal<sup>826</sup>.

Por tanto, las Comunidades Autónomas, ya se emplee el término *organización territorial* o *alteración de términos municipales* en sus Estatutos y, con independencia de las condiciones en la que la han asumido, tienen una competencia exclusiva para poder alterar su planta local. No obstante, el ámbito competencial sobre alteración de términos municipales trasciende esas meras diferenciaciones semánticas y cuando lo empleemos deben entenderse comprendidas en él ambas acepciones.

Esta competencia autonómica está limitada a su vez por la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE para fijar las *bases del régimen local* anteriormente referida. En este esquema constitucional la competencia sobre alteración de términos municipales no se atribuye en exclusiva al Estado ni a las Comunidades Autónomas, si no que se establece un mecanismo por el que se reparte entre ambas. Estamos ante una competencia concurrente del

---

<sup>826</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...*, op.cit., págs. 65-69.

Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de lo que el Tribunal Constitucional ha dado en llamar *sistema bifronte*<sup>827</sup>.

### **3.3. ¿Es competente el Estado para impulsar una reforma de la planta local?**

Planteada la distribución competencial concurrente entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de alteración de términos municipales, y ante la inoperancia autonómica para reformar el mapa local, pese a las incontestables competencias con las que cuenta para ello, se ha formulado recurrentemente la pregunta de si el Estado, en base a sus títulos habilitantes, tendría algún tipo de competencia para impulsar la reforma territorial local.

Resulta pacífico que el presupuesto habilitante del artículo 149.1.18º CE del Estado en esta materia limitado, con independencia de que las Comunidades Autónomas hayan podido asumir la competencia como exclusiva o de desarrollo. La cuestión se centra en concretar hasta dónde puede llegar el Estado adoptando medidas de régimen local dentro de su título competencial, sin excederse de su carácter básico vaciando el contenido competencial autonómico. Hasta el momento, y pese a la beligerante actitud de las autonomías que han recurrido buena parte de las disposiciones estatales básicas referentes a la alteración de términos municipales, el Tribunal Constitucional ha venido confirmando la adecuación a los títulos competenciales de cada una de ellas. Ya en un primer momento, con motivo de la aprobación de la LRSAL, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, confirmó la competencia estatal para establecer medidas destinadas a incentivar la fusión voluntaria de los municipios. Posteriormente la STC 103/2013, de 25 de abril, que resuelve el recurso contra las modificaciones introducidas en el artículo 13 LRBR por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ha reconocido la competencia del Estado, dentro del ámbito competencial del artículo 149.1.18º CE, para definir el modelo territorial municipal que considere conveniente. Y recuerda que, si bien ha optado por un modelo que confiere un amplio margen de competencia autonómica para configurar su propio

---

<sup>827</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, 23 de diciembre de 1982 y 4 de agosto de 1983.

régimen territorial local, también podría haberse decantado por otro modelo distinto. En este caso, por otro con un menor protagonismo de las Comunidades Autónomas en la fijación de su planta municipal<sup>828</sup>. Incluso una interpretación más extensiva de la competencia estatal como la de la LRSAL, que lleva a determinar un mínimo de habitantes para la creación de nuevos municipios o al establecimiento de un proceso de fusión de municipios al margen de las autonomías, en abierta contradicción con lo establecido por las leyes autonómicas de régimen local, ha sido declarada constitucional por la sentencia 41/2016, de 3 de marzo.

Son dos las posturas existentes sobre el alcance de la competencia estatal para propiciar una eventual reforma de la planta local, según se haga una interpretación más extensiva o restrictiva de hasta dónde permiten llegar en esta cuestión los títulos habilitantes que ofrece al Estado el artículo 149.1, apartados 1º, 14º y 18º CE.

Por un lado se entiende que la alteración de términos municipales y la organización territorial constituiría una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas, de manera que a éstas corresponde ejercer la misma y ordenar sus respectivos mapas municipales, sin perjuicio de la competencia estatal en orden a establecer unas bases o límites al ejercicio de estas competencias por parte de las autonomías. Lo que vendría a suponer que el Estado no podría operar una reforma basada en la supresión o fusión forzosa de municipios, sino que tan sólo podría limitarse a fijar unas bases o criterios para llevarlos a cabo a los que habría de sujetarse el legislador autonómico a la hora de modificar su mapa municipal.

Velasco Caballero se alinea con esta tesis al considerar que los procesos de reforma de la planta municipal estarían íntegramente en manos autonómicas al considerar que *«lo propio del Estado no es la definición de una política general sobre las divisiones territoriales, sino, más bien, la incidencia o fijación de límites a las políticas territoriales de las comunidades autónomas (...) la competencia autonómica exclusiva sobre “organización territorial” no es*

---

<sup>828</sup> Entiende, en concreto, que *«forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común (...) Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la Ley de medidas para la modernización del gobierno local».*

*de mero desarrollo legislativo de las bases estatales. Es una competencia exclusiva que concurre con (y por tanto tiene su límite en) una competencia estatal»<sup>829</sup>. En la misma dirección Salvador Crespo estima que no es al Estado al que correspondería acordar imperativamente las fusiones obligatorias de municipios, sino que resultaría un cometido propio de las Comunidades Autónomas porque se trata de una competencia ejecutiva que a ellas corresponde<sup>830</sup>. Coincidiendo con esta postura, y partiendo de que el Estado no puede acometer unilateralmente procesos de agrupación o fusión de municipios ya que la voluntariedad ha de ser la regla, Jiménez Asensio sostiene que «El Estado, por tanto, no puede mediante Ley “obligar” a los municipios a agruparse o fusionarse, ya que deben ser las instancias competentes de los poderes públicos autonómicos quienes ejerzan tales competencias. La fijación de criterios para una agrupación o fusión por parte del Estado en una normativa básica, no debe impedir en ningún caso el ejercicio de potestades normativas en la materia por parte de las comunidades autónomas en ese ámbito»<sup>831</sup>.*

Para otro sector, la definición del modelo de municipio o del tipo de mapa local constituye una parte esencial del régimen local que entraría de lleno en la competencia estatal del artículo 149.1.18º CE, permitiendo al Estado establecer las directrices necesarias para llevar a cabo la reforma de la planta local al tratarse de una cuestión que afecta al propio modelo organización estatal por el que se quiere optar. El Estado podría concretar los criterios o parámetros a seguir en la reforma, difiriendo en las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución del proceso reformador.

En este sentido, Parejo Alfonso entiende que toda operación de reforma estatal encaminada a definir o redefinir el modelo local por el que opta estaría dentro del ámbito del poder de organización del Estado, cuando sostiene que «*constitucionalmente hablando y en la medida en que tenga por objeto características definitorias –salvaguardadas por la garantía constitucional–, toda operación de reforma de la Administración local, en particular la que*

---

<sup>829</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...*, op.cit., págs. 69-71. Coincidiendo en ese planteamiento para Almeida Cerredá el Estado sólo podría intervenir para «*fijar un mínimo común denominador en los criterios y procedimientos de fusión de municipios, con el objetivo de garantizar un estándar esencial de garantía de la autonomía local*». Almeida Cerredá, M., *La reforma de la planta, estructura competencial ...*, op.cit., pág. 94.

<sup>830</sup> Salvador Crespo, M., *Retos y oportunidades para el Gobierno Local en tiempos de crisis*, Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 14, diciembre, 2012, pág. 61.

<sup>831</sup> Jiménez Asensio, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local ...*, op.cit., pág. 55.

quiera redefinir lo que ha de ser, o, mejor, cómo ha de ser el municipio y la Diputación Provincial, pertenece, en tanto que extremo básico del régimen local, al poder de organización de la instancia general del Estado»<sup>832</sup>. El ámbito competencial autonómico quedaría rebajado a reformas muy limitadas sobre una planta local que ya le viene modulada por el Estado en el ejercicio de su propia atribución para configurar su modelo territorial local, de manera que la competencia sobre alteración de términos municipales que, al amparo del artículo 148.1.2º CE, han asumido las Comunidades Autónomas tan sólo «*Se refiere no a una alteración sistemática y programada o diseñada, sino aleatoria y puntual, es decir, a alteraciones concretas respecto de un mapa o una planta establecidos (...) Tiene por objeto, así, no tanto operaciones de verdadera reforma de la planta dada, cuanto, todo lo más, uno de los posibles procedimientos (instrumentos) utilizables eventualmente para su realización*»<sup>833</sup>.

Parecer éste que comparte también Cosculluela Montaner que sostiene que la competencia para la alteración de términos municipales que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía en virtud del artículo 148.1.2º CE, no desapodera a la legislación básica estatal de régimen local de la competencia para poder establecer la dimensión mínima del municipio amparada en la cobertura que le proporciona la previsión del artículo 149.1.18º CE<sup>834</sup>. En la misma línea de pensamiento Arias Martínez explica que el Tribunal Constitucional confirma que, aunque el Estado ha otorgado una amplia libertad de decisión a las Comunidades Autónomas para la definición del modelo municipal según la competencia del artículo 149.1.18º CE, podía haber optado por una mayor definición del modelo municipal común<sup>835</sup>. Siguiendo a Durán García el Estado puede y debe tomar la iniciativa para desarrollar programas de agrupamiento municipal coactivo en tanto que afecta a un elemento básico territorial del Estado como es el municipio<sup>836</sup>.

Partiendo de esta consideración, las diferentes reformas de la legislación básica y principalmente la acometida recientemente por la LRSAL, no estarían aprovechando las

---

<sup>832</sup> Parejo Alfonso, L., *Apuntes para el debate ...*, op.cit., pág. 18.

<sup>833</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>834</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 14.

<sup>835</sup> Arias Martínez, M.A., *La fusión de municipios ...*, op.cit., pág. 114.

<sup>836</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia ...*, op.cit., pág. 269.

competencias que habilitan al Estado para realizar una reforma de mayor envergadura, más ambiciosa y definitiva que es la que precisa la planta local, o lo que es igual, se estarían «desdeñando los posibles títulos competenciales que el legislador básico pueda ostentar para iniciar un proceso de mayor calado»<sup>837</sup>. De forma que el artículo 13 LRBRL, de la misma manera que establece una serie de condicionantes para crear nuevos municipios, también podría incorporar una norma básica por la que se suprimiesen municipios que presentasen graves deficiencias en su funcionamiento o en la prestación de servicios mínimos obligatorios, sin perjuicio de que permita el suficiente desarrollo y concreción por el legislador autonómico<sup>838</sup>. O bien establecer una primera medida que podría consistir en la exigencia de un número mínimo de habitantes para constituir un municipio<sup>839</sup>.

En cualquier caso, el Estado puede cambiar y ampliar sus bases, como así ha hecho al modificar en reiteradas ocasiones el artículo 13 LRBRL. Incluso un autor como Velasco Caballero, que aboga por una interpretación extensiva de la competencia autonómica sobre régimen local a la que el Estado únicamente podría fijar límites, coincide en que «*El límite a la expansión de las bases no está en las bases existentes, sino en los límites intrínsecos y extrínsecos de la competencia básica estatal*» y en que el Estado puede modificar sin problema las bases fijadas en el artículo 13 LRBRL, sin perjuicio del posible efecto expansivo que podría generar y su importante relevancia constitucional, que habría de ser debidamente calculada para que esa modificación se realizase con lo que la jurisprudencia ha denominado *razón suficiente*<sup>840</sup>.

La cuestión se centra en la competencia estatal en torno a las medidas que implican la fusión obligatoria de municipios. Según lo analizado parece claro que el Estado, haciendo uso del título competencial básico sobre *régimen jurídico de las Administraciones públicas* del artículo 149.1.18º CE, no podrá acordar directamente la fusión de determinados municipios ni establecer todos los criterios y procedimientos que deben llevar a la supresión de municipios, puesto que en estos casos se estaría agotando la regulación normativa, produciendo un vaciamiento de la competencia autonómica postergándola a un mero desarrollo de las bases

---

<sup>837</sup> Martínez Pallarés, P., *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad ...*, op.cit.

<sup>838</sup> Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general ...*, op.cit., pág. 36.

<sup>839</sup> Junquera González, J., *La reforma y modernización de la administración local ...*, op.cit., pág. 335.

<sup>840</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...*, op.cit., pág. 73.



estatales y conculcando las competencias autonómicas en dicha materia. Como alternativa que entrase dentro del ámbito competencial del Estado se ha propuesto una regulación estatal básica que contuviese criterios de supresión que no fuesen tan concretos y cerrados, y siempre que se admitiesen excepciones a esos criterios por parte de las Comunidades Autónomas<sup>841</sup>. Pero sería una fórmula que nacería ya condenada al fracaso porque, del mismo modo que una extralimitación estatal vaciaba de contenido la competencia autonómica, si en este caso se permite que las autonomías puedan poner excepciones a esos criterios se produciría a través de ellas el mismo vaciamiento, pero en este caso de las bases estatales, que podrían ser fácilmente orilladas por las autonomías. Quedarían degradados a la categoría de meros criterios orientativos que de nada servirían.

Descartada, pues, esa posibilidad, la pregunta a responder es si el Estado podría fijar unos criterios poblacionales mínimos para la existencia de los municipios, debiendo suprimir las autonomías aquellos que se encontrasen por debajo de ese umbral. Se trataría de una regulación básica estatal que se limitara a fijar que la población mínima con la que debe de contar un municipio debe ser de un concreto número de habitantes, debiendo fusionarse o agruparse los que se encuentren por debajo del mismo. La fijación del resto de criterios y procedimientos para dar cumplimiento a esa disposición quedaría en manos de las Comunidades Autónomas dentro de su competencia exclusiva en la materia.

Un sector de la doctrina ha entendido que esta posibilidad no sólo es viable sino que también resulta recomendable. Cosculluela Montaner es rotundo al respecto y sostiene que *«La Ley básica de Régimen Local debería fijar en 5.000 habitantes el número mínimo de habitantes de un Municipio, e imponer la fusión obligatoria de los municipios con menor número de habitantes, de suerte que los municipios fusionados alcanzaran la cifra global»*<sup>842</sup>.

Otros autores se han opuesto abiertamente a esta posibilidad, como Velasco Caballero al considerar que *«el Estado tampoco puede fijar criterios normativos cerrados que impongan la fusión de un determinado tipo de municipios (por ejemplo, por segmentos de población),*

---

<sup>841</sup> *Ibíd.*, pág. 76.

<sup>842</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 15.

*pues en tal caso quedaría vacía de contenido la competencia autonómica sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”»<sup>843</sup>.*

Pero tales motivos de oposición decaen ante pronunciamientos tan claros como el manifestado por el Tribunal Constitucional en la citada STC 103/2013, reconociendo la plena competencia estatal para definir el modelo territorial municipal que considere conveniente<sup>844</sup>. Dentro de dicho modelo territorial que podría fijar el Estado se comprendería la posibilidad de definir un número mínimo de habitantes por debajo del cual no podría existir un municipio.

En esa dirección la solución a esta controversia la ofrece en buena medida la STC 41/2016, de 3 de marzo, cuando sostiene categóricamente: *«exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 CE “basado en mayores exigencias de población y territorio”, si lo considera “necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía»*. A luz de este pronunciamiento, que avala el mínimo de 5.000 habitantes para crear nuevos municipios introducido por la LRSAL, puede sostenerse que el Estado tiene competencia para establecer unas bases que fijen la población mínima de los municipios en 5.000 habitantes (o la cifra que considerase oportuna), instando a las Comunidades Autónomas a suprimir y fusionar los municipios de su territorio que se encontrasen por debajo de ese mínimo poblacional. En buena lógica resulta plenamente consecuente con la decisión de avalar la constitucionalidad del requisito de 5.000 habitantes para las segregaciones. El razonamiento sería el siguiente: si es constitucional que el Estado pueda limitar la competencia autonómica impidiendo crear municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, también lo sería que determinase en todo el territorio un umbral mínimo de población para la existencia de los entes locales, debiendo suprimirse todos aquellos que se encontrasen por debajo del mismo. Sin perjuicio de que las autonomías fuesen las encargadas de ejecutar ese mandato en el ámbito de sus competencias y, a tal efecto, estableciesen el procedimiento y los requisitos para llevarlo a cabo. Esta circunstancia permitiría aún un amplio margen de decisión a las autonomías que, por ejemplo, podrían hacerlo optando primero por un proceso de fusiones voluntarias incentivadas a las que se

---

<sup>843</sup> Velasco Caballero, F., *Competencias para la reforma ...*, op.cit., pág. 81.

<sup>844</sup> Así, el legislador se podía inclinar por un modelo minifundista o bien otro basado en mayores exigencias de población y territorio si así lo hubiese estimado conveniente para garantizar el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a los municipios o incluso por una combinación de ambos modelos.

acogieran los municipios por su propia iniciativa, dictando la agrupación forzosa únicamente como última medida en caso de que esa primera alternativa no prosperase.

#### **4. La autonomía local como posible límite a la supresión de municipios**

La eventual alteración forzosa de términos municipales en el contexto de la reforma territorial local proyecta la cuestión de la incidencia que la misma podía desplegar sobre la garantía constitucional de la autonomía local que consagra el artículo 137 CE.

El tratamiento doctrinal de esta posible confrontación entre autonomía local y alteración forzosa de términos municipales se ha abordado básicamente bajo el prisma de dos sentencias fundamentales del Tribunal Constitucional.

La STC 32/1981, de 28 de julio, conocida como la sentencia de las Diputaciones, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad de Cataluña. El fallo estima el recurso y declara la inconstitucionalidad de la norma invocando en su fundamento jurídico tercero la garantía institucional de la autonomía local como baluarte que impide la eliminación las Diputaciones Provinciales. Señala literalmente:

*«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en*

*términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».*

Por otro lado, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que resuelve los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas de Galicia y Cataluña contra determinados preceptos de la LRBRL. En su fundamento jurídico decimotercero aclara que la autonomía local constitucionalmente garantizada no asegura la preservación del municipio individualmente considerado. Lo hace en los siguientes términos:

*«Por lo demás, esa garantía no entra en contradicción con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de alteraciones municipales, las cuales pueden plasmarse, incluso, en la supresión de municipios. (...) Es cierto que las alteraciones de términos municipales, así como la supresión de municipios, entra de lleno en el ámbito de disponibilidad de los legisladores autonómicos, sin perjuicio de que el Estado, con cobertura en los arts. 137 y 140, en relación con el 149.1.18.ª, todos de la Constitución, retenga al respecto ciertas competencias. Alteraciones que, en pura hipótesis, pueden correr paralelamente al proceso de creación de comarcas, sin que por ello, y aun en el supuesto extremo de la supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituya un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado statu quo organizativo. Ahora bien, que la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional, no empaña para nada la lógica del art. 42.4.º de la L.R.B.R.L. Todo lo contrario. Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero si garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarcal. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del «municipio-*

*comarca», de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación».*

Castells Arteché, extrapolando los fundamentos jurídicos de la STC 32/1981 sobre las Diputaciones a los municipios, considera que la fusión o agregación de un municipio a otro con carácter imperativo y en contra de la voluntad de los afectados vulneraría la concepción de garantía institucional de la autonomía local plasmada por el Tribunal Constitucional en ese planteamiento. Según su interpretación la fusión forzosa de municipios supondría una vulneración de la autonomía local, y en contraposición a ello habla de *«la necesidad de asegurar la supervivencia del municipio, si ésta es la voluntad de sus vecinos»*, de modo que *«La garantía institucional ya reconocida serviría de argumento incontestable de oposición a tal decisión, en línea paralela al caso de las Diputaciones Provinciales»*<sup>845</sup>.

Sin embargo la doctrina mayoritaria, en oposición a este razonamiento, ha estimado que la garantía institucional no se puede interpretar como un derecho absoluto de los municipios a su propia supervivencia. Dicha garantía no se opone a la creación, supresión o modificación de municipios y sus términos municipales aún con la voluntad en contra de los propios municipios, o lo que es igual, los municipios no podrán ser suprimidos institucionalmente pero sí pueden abolirse individualmente<sup>846</sup>. Parejo Alfonso coincide en que la garantía constitucional de la autonomía local no es incompatible con una reforma territorial local, incluso en contra de la voluntad de las propias Corporaciones afectadas, *«salvo en el supuesto límite (...) de que persigan la desaparición o el vaciamiento prácticamente total de las correspondientes entidades locales»*<sup>847</sup>. Rebollo Puig se manifiesta con contundencia al respecto señalando que *«parece poco menos que insensato afirmar que es contrario a la autonomía garantizada constitucionalmente la supresión de municipios»*, por lo que *«nada impide la supresión de municipios en contra de su voluntad»*<sup>848</sup>. También se alinea con estas tesis Carbonell Porrás para la que se dan *«límites previos y generales que impidan el empleo*

---

<sup>845</sup> Castells Arteché, J.M., *Nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, RAP, núms. 100-102, Enero-Diciembre 1983, págs. 2.178-2.179.

<sup>846</sup> Morell Ocaña, L., *El pequeño municipio: claves para la comprensión ...*, op.cit., pág. 16 y Embid Irujo, A.: *Autonomía municipal y constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía local*, REDA, nº30, 1981, pág. 452.

<sup>847</sup> Parejo Alfonso, L., *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Madrid, 1981, pág. 147.

<sup>848</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 308, 2008, págs. 174-175.

*de medidas coactivas de corrección del mapa municipal*», sin perjuicio de la existencia de un límite «derivado de la necesidad de preservar la institución en el sentido destacado por el Tribunal Constitucional»<sup>849</sup>.

El razonamiento de este sector doctrinal resulta plenamente consecuente con la interpretación realizada por la STC 214/1989<sup>850</sup>, que concluye indefectiblemente que: «*la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional*».

Tampoco se puede entender que la supresión forzosa de municipios atente contra las garantías de autonomía local reconocidas en la CEAL, que en este ámbito se limita a señalar en artículo 5 que «*Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita*». Esa es la previsión que habrá de respetarse de cara a una posible fusión forzosa de municipios, la consulta al municipio afectado, tratándose de un pronunciamiento preceptivo pero no vinculante en relación con la resolución final que se adopte. Es más, el propio Tribunal Supremo ha negado que exista un derecho a exigir la celebración de una consulta popular con carácter obligatorio en este tipo de procedimientos<sup>851</sup>.

Además, también está la tesis según la cual el inframunicipalismo hace inviable el principio de autonomía local, porque ésta sólo es posible si los municipios cuentan con los recursos precisos para poder asumir y desarrollar las competencias y funciones que tienen encomendadas<sup>852</sup>. Reflexión que igualmente comparte el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el anteproyecto de la LRSAL<sup>853</sup>, al sostener sin ningún tipo de ambages lo siguiente: «*Y cabe, en fin, plantear, la posibilidad de que el anteproyecto impulse un proceso de fusión de Municipios, medida esta que ha sido sugerida por diversas Comunidades Autónomas. En esta*

---

<sup>849</sup> Carbonell Porras, E., *La planta local: análisis general ...*, op.cit., págs. 37-38.

<sup>850</sup> De hecho la mayor parte de la doctrina que defiende este posicionamiento basa su argumentación en dicha sentencia.

<sup>851</sup> STS de 7 de junio de 2005.

<sup>852</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 164.

<sup>853</sup> Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio.

*línea, se ha afirmado que no cabe considerar que este mecanismo sea contrario a la autonomía local, pues para que esta pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que, respetando su diversidad, los Municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas, de manera que puedan atender con eficiencia a las necesidades vecinales y desempeñar su función como uno de los factores básicos de cohesión social. A tal fin, cabe establecer una regulación que determine los supuestos en que procede acudir a esta vía como forma de garantizar una gestión adecuada y eficiente de los intereses municipales y los criterios que deben seguirse en el proceso de fusión».*

Desde ese punto de vista las supresiones imperativas de municipios para su fusión, lejos de ir contra la autonomía local, la estarían reforzando al propiciar la existencia de municipios más grandes, fuertes y dotados de mayores recursos con los que poder prestar las competencias a las que vienen obligados e incluso asumir otras nuevas<sup>854</sup>.

No existiría pues, según la opinión dominante en la doctrina y en el Tribunal Constitucional, ningún condicionante en la Constitución que impida la reforma de la planta local y la supresión, por el legislador, de los inframunicipios que se consideren inviables al no tener garantizada constitucionalmente su subsistencia. Idéntica conclusión se deriva de la Carta Europea de la Autonomía Local que admite la desaparición de determinados municipios exigiendo tan sólo que se conceda audiencia previa al municipio a suprimir<sup>855</sup>.

La garantía institucional de la autonomía local únicamente asegura que el municipio, en su consideración como institución y entidad básica de la administración local, no pueda quedar diluido o desaparecer con ocasión de la creación de otros entes semejantes como un municipio-comarca o figuras análogas. En síntesis, lo que se protege, en palabras de la propia STC 32/1981, es al municipio como *«institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar»*, pero no el municipio individualmente considerado. Sólo una reforma que pretendiese la eliminación del municipio como institución y entidad territorial para sustituirlo por otra personificación distinta como el

---

<sup>854</sup> Gallego Burín sostenía que *«ni la autonomía (médula nacional e instrumento de función local) ni el respeto a la voluntad vecinal, deben bastar para detener el paso de un proceso de mejoramiento público, cuando éste sea convenientemente acreditado ...»*, Gallego Burín, A., *El término municipal ...*, op.cit., pág. 71.

<sup>855</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 14.

municipio-comarca, municipio-metropolitano, una agrupación de municipios u otra ente semejante podría considerarse que atenta contra la autonomía local.

Desde esta perspectiva, si atendemos a que la fusión persigue justamente crear municipios de mayor tamaño para que éstos puedan cumplir con su cometido y asemejarse a la imagen que comúnmente se tiene de lo que ha de ser y hacer un municipio, podemos concluir que los procesos de unión de municipios no vulneran la autonomía local, sino que es justo lo contrario, la consolidan y refuerzan el municipalismo al posibilitar la existencia de nuevos municipios más sólidos e independientes.

## **5. Otros factores coadyuvantes de una alternativa basada en la fusión**

Cuando se plantea la fusión de dos o más municipios limítrofes otro de los motivos más recurrentes de oposición a la misma es que el traslado de la capitalidad supondría a los ciudadanos un distanciamiento de su Ayuntamiento. Según ese razonamiento ello ocasionaría un considerable perjuicio a sus ciudadanos, que recibirían peores servicios al tener que desplazarse a otro municipio próximo para realizar sus gestiones habituales en los diferentes organismos municipales.

Pero este planteamiento parece olvidar que la supresión del Ayuntamiento no implica necesariamente el desmantelamiento de todas las instalaciones que existían en el antiguo Ayuntamiento. Precisamente una de las propuestas de nuestro modelo de fusión es que el nuevo municipio pueda mantener oficinas desconcentradas en esos núcleos de población (lógicamente de un tamaño y coste más reducido que el de un Ayuntamiento) que funcionarán de modo descentralizado operando en un sistema de red. Sedes que, al contrario de lo que se afirma, gracias a los mayores medios y personal más especializado con el que se contaría, permitiría prestar un mejor servicio a los vecinos y que éstos pudieran realizar en las mismas la mayor parte de las gestiones municipales que demandaran.

Aún así es lógico pensar que exista algún trámite concreto que pueda requerir para su realización el desplazamiento a la nueva capitalidad municipal. Hecho ante el que cabe recordar que los vecinos también han de desplazarse unos kilómetros para otros muchos servicios, como



pueden ser acudir al centro de salud, al notario, al registro, incluso algunos a diario como al instituto, colegio o guarderías<sup>856</sup>, sin que parezca que eso les cause ninguna molestia o pueda ser motivo de queja<sup>857</sup>, frente a las airadas reacciones que concita el que pueda suceder lo mismo con algún trámite municipal aislado y no precisamente a realizar a diario.

Pero, sobre todo, no podemos olvidar los medios tecnológicos e infraestructuras con los que contamos en la actualidad y que permiten a los ciudadanos salvar sobradamente esas distancias físicas. España posee una extensa red de carreteras y comunicaciones que permiten a nuestros pueblos, sin perjuicio de la necesidad de mejores vías de comunicación en algunos puntos, estar mejor comunicados que nunca. Asimismo, el número de usuarios de vehículos y medios de locomoción se ha multiplicado sensiblemente en las últimas décadas. Sin contar con las líneas de transporte regular que comunican diariamente muchas de estas localidades.

Otro tanto sucede, y en mucha mayor medida, con el factor tecnológico. La revolución que han supuesto los medios y dispositivos tecnológicos, unidos a la rápida extensión que ha experimentado internet y las grandes posibilidades que ofrece para las administraciones públicas en materia de administración electrónica, conlleva una inmejorable oportunidad, principalmente aprovechable para la conectividad entre pequeños municipios que se fusionen. Si podemos realizar gestiones o comprar un producto desde nuestra propia casa interactuando con operadores ubicados en el otro extremo del planeta, no hay impedimentos tecnológicos que eviten poder hacer lo mismo con trámites municipales ante una sede física situada a escasos kilómetros del domicilio del usuario.

De todas estas vicisitudes se puede colegir que la pervivencia del pequeño municipio ante las profundas transformaciones de la vida social y política de las últimas décadas implica que muchas de las justificaciones iniciales de su existencia no concurren en la actualidad<sup>858</sup>.

---

<sup>856</sup> A ello se refiere también Sánchez Blanco cuando acuña «*un nuevo concepto de vecino: el vecino cuyo sistema de vida supera el referente municipal del Ayuntamiento en el que está empadronado y cuyas referencias sistemáticas de su hacer diario son de carácter intermunicipal*», para referirse al vecino que se desplaza al municipio limítrofe para trabajar o en función de suministros, necesidades de abastecimiento, gestiones personales, prestaciones administrativas o paraadministrativas, relaciones sociales, actividades lúdicas etc., produciendo una plural interrelación de municipios. Sánchez Blanco, A., *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 227.

<sup>857</sup> De Diego Gómez, A., *Las fusiones de Ayuntamientos ...*, op.cit., págs. 15-34.

<sup>858</sup> Parada Vázquez, J.R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico ...*, op.cit., pág. 21.

## 5.1. Infraestructuras y comunicaciones

El papel de las vías de comunicación como elemento vertebrador de los territorios a fusionar siempre ha resultado esencial en estos procesos. Gallego Burín afirmaba en este sentido que la facilidad de transporte de unos lugares a otros, entre zonas que van a pasar a formar parte del mismo municipio, ya supone que esté resuelto uno de los supuestos primordiales de la fusión<sup>859</sup>.

Uno de los argumentos contrarios más aducidos para oponerse a las uniones de municipios es el supuesto inconveniente que supondría para los vecinos el desplazamiento a la sede consistorial situada en la capitalidad del municipio para realizar algún trámite en el Ayuntamiento.

Esta crítica, a la luz del progreso experimentado por nuestro país en los últimos tiempos, tiene un importante componente hiperbólico que le resta objetividad en su razonamiento. Como observa, no sin bastante razón, Cosculluela Montaner: *«debería considerarse la enorme transformación que han supuesto las actuales vías y los medios de comunicación, que acortan los tiempos de acceso a las instalaciones de los distintos servicios, caso de que precisen concentrarse en otros pueblos vecinos»*<sup>860</sup>.

Los detractores de las fusiones describen ese desplazamiento en unos términos en los que parece que se trata de recorrer distancias poco más que insalvables jalonadas de obstáculos e impedimentos, que aún estamos anclados siglos atrás cuando el medio de transporte era la diligencia requiriendo varios días de viaje para desplazarse de una localidad a otra.

Afortunadamente la realidad es muy distinta, siendo España el décimo país del mundo en kilómetros de carreteras, tan sólo por detrás de países de un tamaño considerablemente mayor como Estados Unidos, India, China, Brasil, Canadá, Rusia o Australia. Y si nos

---

<sup>859</sup> Gallego Burín, A., *El término municipal ...*, op.cit., pág. 60.

<sup>860</sup> Cosculluela Montaner, L., *Reforma de la administración local ...*, op.cit., pág. 13.

centramos en el continente, se trata del segundo país de Europa con más kilómetros de carretera, tan sólo superado por Francia y por encima de países como Alemania o Italia<sup>861</sup>. Si nos ceñimos a los kilómetros de autopistas y autovías el dato es aún más contundente, siendo España el primer país de Europa y el tercero del mundo, tan sólo por detrás de dos gigantes como Estados Unidos y China.

La evolución en las vías de comunicación ha sido notabilísima y nada tiene que ver el actual mapa de carreteras con la incipiente red de caminos existente en tiempos pretéritos, y en los que aún parecen vivir los detractores de las fusiones que describen el desplazamiento al pueblo vecino como una odisea.

En 1855 existían en España 10.323 kilómetros de caminos pavimentados abiertos al tráfico, de los cuales 6.787 eran carreteras generales y 3.456 arterias transversales y provinciales<sup>862</sup>. Actualmente se cuenta con 667.055 kilómetros de carreteras<sup>863</sup>, dato que permite hacernos una idea sobrada de la espectacular evolución experimentada por la red de carreteras españolas.

En la segunda mitad de la década de los años ochenta dio comienzo un importante esfuerzo inversor en carreteras con la intención de reducir el déficit histórico acumulado. Ello ha propiciado que se haya realizado un gran esfuerzo en materia de carreteras en los años siguientes. Esta fuerte inversión acometida en las últimas décadas ha conseguido que nuestras carreteras alcancen los niveles propios de un país avanzado<sup>864</sup>.

Esa evolución ha propiciado que España, tenga una red de carreteras más densa que la media europea. Pese a que la renta per cápita y la población es considerablemente menor,

---

<sup>861</sup> CIA. World Fact Book. 2010.

<sup>862</sup> Prieto, G., *La evolución del mapa de carreteras de España: de los romanos a la actualidad*. Blog Geografía Infinita. <http://www.geografiainfinita.com/2016/01/la-evolucion-del-mapa-de-carreteras-en-espana/>.

<sup>863</sup> Datos del Ministerio de Fomento.

<sup>864</sup> Rubio Gutiérrez, S. (Coord.), *La carretera en la sociedad del siglo XXI: respuestas a nuevos retos*, Asociación Española de la Carretera, 2006, pág.20.

nuestro país cuenta con una media de 20,6 km de carretera por cada 1.000 km<sup>2</sup>, frente a los 17,2 km que promedia Europa<sup>865</sup>.

Existe una Red de Carreteras Estatales de más de 26.000 km que, como hemos visto, constituye la primera red europea de autovías y autopistas de Europa con 15.000 Km. Las actuaciones para mejorar la red han continuado durante los últimos años y así, desde 2012, se han puesto en servicio 910 kilómetros, a una media de 202 kilómetros al año. De ellos, 622 kilómetros corresponden a nuevas autovías, 127 kilómetros a nuevas carreteras convencionales y 161 kilómetros a aumento de capacidad (nuevos carriles y mejoras de enlaces)<sup>866</sup>.

Por otra parte, y atendiendo a los datos de tráfico interior de viajeros, las carreteras son, con mucha diferencia, el modo de transporte más empleado por los ciudadanos, en concreto un 89,5%. Le siguen el aéreo con un 5,3%, el ferrocarril con un 4,8% y el marítimo con el 0,4%<sup>867</sup>.

Si nos fijamos en la inversión realizada en carreteras<sup>868</sup>, entre las que se incluyen las secundarias que en mayor medida comunican los pequeños municipios, las cantidades destinadas a su construcción y mejora no han dejado de aumentar en los últimos decenios.

Inversión en la Red de Carreteras por organismos:

<b>Administración</b>	<b>1985</b>	<b>2007</b>
Estado	404 millones/€	3.644 millones/€
Comunidades Autónomas	402 millones/€	2.702 millones/€
Diputaciones Provinciales y Cabildos	127 millones/€	973 millones/€

<sup>865</sup> Requeijo González, J., *La dinámica espacial de la economía española: convergencia e infraestructuras de transporte*, en *Economía Española*, Delta Publicaciones, Madrid, 2007.

<sup>866</sup> Infraestructuras y transportes. Gobierno de España. 4 de octubre de 2016. <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/infraestructuras/Paginas/index.aspx#carreteras>.

<sup>867</sup> “Las carreteras en España”. Dirección General de Carreteras. Ministerio de Fomento, 2009.

<sup>868</sup> *Las carreteras en España ... op.cit.*

La comparativa entre los kilómetros de carreteras dependientes de cada administración en el periodo comprendido entre 1993 y 2015<sup>869</sup>, igualmente confirma el constante aumento que ha venido experimentando estos años la red de carreteras española.

<b>Año</b>	<b>Estado</b>	<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Diputaciones y Cabildos</b>	<b>Total</b>
1993	21.576 km	71.324 km	64.802 km	158.459 km
2015	26.329 km	72.081 km	68.349 km	166.002 km

\*A lo que resulta preciso añadir que, además de estas vías según datos de 1998, los Ayuntamientos tienen a su cargo 489.698 km, de los cuales 361.517 km son interurbanos. Aparte existen otros 11.355 km de viario dependientes de otros organismos.

Con todos estos kilómetros de carreteras conectando los diferentes puntos de nuestra geografía difícilmente puede sostenerse, en la gran mayoría de los casos, que el desplazamiento a un núcleo de población distante pocos kilómetros constituya un obstáculo tan traumático para los vecinos.

Pero no sólo las carreteras han facilitado notablemente la movilidad entre las diferentes localidades, otro fenómeno en auge como los *carriles bici* también están contribuyendo cada vez en mayor medida a comunicar municipios próximos entre sí. Aunque en un principio sus trazados discurrían prácticamente en exclusiva por las ciudades, en los últimos años se están poniendo en uso cada vez más kilómetros de carriles bici interurbanos que comunican varios municipios.

Sólo a modo de ejemplo pueden citarse, en la provincia de Sevilla, el carril bici interurbano que conecta la localidad de Olivares con los cercanos municipios de Salteras y Albaida del Aljarafe<sup>870</sup>. En esa misma provincia destaca la red metropolitana de carriles bici, que comunica la capital sevillana y las localidades de su entorno y cuenta con una extensión

<sup>869</sup> Según datos obtenidos del Catálogo y Evolución de la Red de Carreteras, elaborado por el Ministerio de Fomento y de Sánchez Blanco, V., *Las redes de carreteras y ferrocarriles en España: su situación y perspectivas a medio plazo*, 1996, pág. 35. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2780802.pdf>.

<sup>870</sup> [http://www.olivares.es/opencms/opencms/olivares/actualidad/noticias/generales/2011/noticia\\_336.html](http://www.olivares.es/opencms/opencms/olivares/actualidad/noticias/generales/2011/noticia_336.html).

de 105,8 kilómetros, que se pretende ampliar en 205,6 nuevos kilómetros en los próximos años para mejorar la seguridad y conexión entre los distintos tramos. Se estima que por esas vías de comunicación se producen a diario más de 72.000 desplazamientos, de los que 20.000 son restados directamente al coche<sup>871</sup>.

En el área metropolitana de Granada existen igualmente cuarenta y cinco kilómetros y medio de carril bici, que conectan la capital con algunos municipios metropolitanos como Churriana de la Vega, Maracena, Armilla, Peligros o Cenes de la Vega. Recientemente se ha puesto en servicio una malla de tres vías de carril bici de 5,5 kilómetros en el entorno de la vega de Granada que conecta la capital con los municipios de Alhendín y Ogíjares y las localidades de Cúllar Vega y Churriana<sup>872</sup>. A los que hay que añadir otros importantes ejes que vertebran el área metropolitana como el Pinos Puente-Atarfe-Albolote-Maracena o el de Armilla-Ogíjares y La Zubia, al que también pretende unirse el municipio de Huétor Vega con la intención de que también se extienda hasta la localidad de Otura<sup>873</sup>.

Del mismo modo existen iniciativas a nivel autonómico para potenciar el uso de los carriles bici y expandir el número de kilómetros de estas vías de comunicación. Es el caso, entre otros, del Plan Andaluz de la Bicicleta 2010-2020, el Plan Director para el uso de la bicicleta en Murcia (noviembre de 2010), el Plan RIB (Red de Infraestructuras para Bicicletas) de la Comunidad de Madrid o el Plan Estratégico de la Bicicleta de Cataluña (2008-2012).

Por ejemplo, el Plan Andaluz de la Bicicleta, además de los carriles bici urbanos y metropolitanos, también contempla una novedosa aportación como son las vías verdes, una iniciativa de la Fundación de Ferrocarriles Españoles que aprovecha el trazado de antiguos ferrocarriles para transformarlos en una modalidad de carril bici<sup>874</sup>. Destaca la aportación que ha supuesto el Programa Ciudad Sostenible de la Consejería de Medio Ambiente y

---

<sup>871</sup> Diario de Sevilla. 3 de agosto de 2014.

<sup>872</sup> Diario Ideal. 14 de enero de 2016.

<sup>873</sup> Diario Ideal. 27 de octubre de 2015.

<sup>874</sup> Plan Andaluz de la Bicicleta. PAB 2014-2020. Consejería de Fomento y Vivienda. Aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 11 de diciembre de 2012, pág. 33.

Ordenación del Territorio que, a través de actuaciones en cuarenta municipios, ha permitido la construcción de los siguientes kilómetros de vías ciclistas

<b>Provincia</b>	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
<b>Km</b>	9,0	38,48	7,4	7,6	18,65	12,2	23,12	34,76	151,21

El Plan contempla la creación de una Red Autonómica de carriles bici con un esquema de red basado en seis ejes longitudinales y una serie de conectores transversales para generar efecto red<sup>875</sup>. Dentro de esta red se incluirían, a su vez, una Red Ciclista Metropolitana en cada una de las nueve aglomeraciones urbanas andaluzas, que sumarían un total de 837,92 kilómetros de los que 585,79 km. corresponderían a la red de transporte y 252,13 km. a la red ocio-deportiva<sup>876</sup>. El conjunto de actuaciones en materia de infraestructuras previstas en el Plan ascienden a un presupuesto total de 421,47 millones de euros<sup>877</sup>.

Si este medio alternativo, que permite a los ciudadanos desplazarse a las respectivas ciudades cabecera del área metropolitana en un medio de locomoción saludable a la par que sostenible con el medio ambiente, se traslada al entorno de los pequeños municipios rurales con necesidad de reagrupación ofrecería otra modalidad más de comunicación con la capitalidad que permitiría acercar aún más a los núcleos de población que conforman el nuevo ente local. Aunque en el ámbito rural es muy escasa aún la implantación del carril bici, que en la mayoría de los casos se reduce a una incipiente red de vías verdes, las grandes ventajas ambientales, de movilidad y de coste de construcción<sup>878</sup> que ofrece esta alternativa hace que deba ser tenida muy en cuenta como elemento vertebrador de futuro para los nuevos municipios fusionados de carácter plurinuclear. Lo que proponemos, en definitiva, es trasladar, en una escala inferior, el modelo de las redes metropolitanas a aquellos municipios fusionados cuya configuración territorial así lo permita y aconseje para mejorar la movilidad y conectividad entre la capitalidad y los núcleos de población.

<sup>875</sup> Ibid.,. Pág. 94.

<sup>876</sup> Ibid., pág. 106.

<sup>877</sup> Ibid., Pág. 152.

<sup>878</sup> El coste de un carril bici sobre calzada (incluyendo semaforización y obra civil) asciende a 50.000€/km, mientras que el de autovía oscila entre 2 y 4 millones de euros/km (en terreno favorable), el del tranvía 15 millones de euros/km y el de metro a 50 millones de euros/km. Fuente: ecomovilidad.net.

Aparte de todo ello, las desproporcionadas quejas por el supuesto quebranto que supondría para los vecinos unos kilómetros de desplazamiento para atender determinadas gestiones ante el Ayuntamiento parecen partir del supuesto de que cualquier ciudadano hace gestiones de este tipo prácticamente a diario. La realidad, sin embargo, es bien distinta, y todos podremos coincidir en que la mayor parte de los ciudadanos tan sólo realiza gestiones municipales puntuales, únicamente en contadas ocasiones al año. A lo que se suma el hecho de que el fundamento básico de la fusión es la agrupación de municipios limítrofes o cercanos, lo que presupone una cercanía entre ellos y que las distancias no sean excesivamente largas.

Ese carácter ocasional y esporádico con el que el ciudadano medio acude al Ayuntamiento para realizar trámites, la existencia de una avanzada y extensa red de carreteras y vías de comunicación, así como de alternativas para mejorarlas como el carril bici, y lo reducido de las distancias entre municipios limítrofes, hacen que los desplazamientos a la nueva capitalidad no puedan esgrimirse como una suerte de obstáculo insuperable que constituya un motivo impeditivo de una eventual fusión.

## **5.2. La administración electrónica**

### **5.2.1. Las TIC y las Administraciones Públicas**

La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) han llevado al Derecho Administrativo y a las Administraciones Públicas a experimentar cambios y transformaciones inimaginables hace algunos años.

La sociedad de la información, expresión y resultado del avance tecnológico, está removiendo los cimientos de las formas tradicionales de participación. Esta revolución tecnológica debe suponer una gran reforma administrativa para adecuar el sector público a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías<sup>879</sup>.

---

<sup>879</sup> Piñar Mañas, J.L., *Revolución tecnológica y nueva administración*. En Piñar Mañas, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 28.



Pero esta reforma no puede circunscribirse únicamente a los procedimientos o las notificaciones, sino que ha de propiciar el surgimiento de una nueva Administración que poco tendrá que ver con la actual. Habrá que repensar el concepto mismo de Administración y del propio Derecho Administrativo<sup>880</sup>.

La e-Administración va a suponer un nuevo modelo de administrar muy distinto del tradicional basado en el papel y el elemento presencial. Se trata de ir sustituyendo los clásicos modelos presenciales de atención al ciudadano por ventanillas telemáticas de información e interacción con los usuarios<sup>881</sup>.

El uso de las nuevas tecnologías permite, y exige a su vez, el desarrollo de una Administración más eficaz y eficiente, cercana al ciudadano, moderna y rápida. Pero al mismo tiempo también requiere que sea una Administración más transparente, democrática, controlada, accesible y respetuosa con la privacidad<sup>882</sup>.

Esta nueva administración, la administración electrónica, puede definirse como «*un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados*»<sup>883</sup>.

El desarrollo y avance de las nuevas tecnologías de la comunicación ha ocasionado que la tradicional importancia que el elemento territorial ha tenido en la Administración tradicional pierda considerablemente peso en el momento tecnológico actual. Se trata del fenómeno

---

<sup>880</sup> *Revolución tecnológica y nueva ...*, op.cit., pág. 29.

<sup>881</sup> Méndez Juez, M., *Oportunidades y retos de la e-Administración local en España: la importancia de la Sede Electrónica*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 4, quincena del 28 de febrero al 14 de marzo de 2013, pág. 2.

<sup>882</sup> *Revolución tecnológica y nueva ...*, op.cit., pág. 30.

<sup>883</sup> Martínez Gutiérrez, R., *Administración pública electrónica*. Ed. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 202.

conocido como *desterritorialización*. Estas nuevas tecnologías de la información no cuentan con ningún tipo de limitación de espacio o territorio. No faltan en la actualidad ejemplos de utilización en la vida cotidiana de los ciudadanos de estas tecnologías al margen de limitaciones territoriales: teleasistencia, formación online, comercio electrónico, banca digital etc.

El territorio deja de ser el elemento esencial en la definición de muchas competencias ejercidas por las llamadas convencionalmente administraciones territoriales (una de ellas los Ayuntamientos). Llegados a este punto, la noción de domicilio o residencia debe replantearse en el ámbito de las relaciones entre el ciudadano y las Administraciones Públicas. Las nuevas tecnologías van a propiciar relaciones directas y bidireccionales entre la Administración y los ciudadanos con independencia de su localización territorial<sup>884</sup>.

Cabe preguntarse por qué en el ámbito de lo público, y en concreto en el de los servicios públicos, hemos de estar tan plenamente vinculados al espacio y al tiempo en una época en la que la prestación de los servicios se desvincula cada vez más de esas coordenadas<sup>885</sup>.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) también ha considerado que la aplicación de estas nuevas tecnologías ayuda a incrementar la eficiencia de la Administración, mejora la calidad de los servicios, puede mejorar los resultados de determinadas áreas estratégicas y las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas al facilitar las vías de participación de los primeros en el desarrollo de las funciones de las segundas<sup>886</sup>. Todo ello va a incidir en la percepción de la administración por los ciudadanos como una entidad más próxima y servicial y no como una burocracia anquilosada que hace consumir parte importante de su tiempo a los ciudadanos en desplazamientos para recabar información o realizar trámites presenciales<sup>887</sup>.

---

<sup>884</sup> *Revolución tecnológica y nueva ...*, op.cit., pág. 33.

<sup>885</sup> *Ibid.*, pág. 33.

<sup>886</sup> *The e-Government Imperative*. OECD e-Government Studies, París, 2003, pág. 28.

<sup>887</sup> Díaz-Romeral Gómez, A., *La sede electrónica: eje vertebrador del derecho de los ciudadanos a la información, a la participación y a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas*, en Piñar Mañas, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 381.

Las tecnologías de la información y la comunicación también facilitan el derecho, constitucionalmente reconocido, a participar en los asuntos públicos ofreciendo nuevos cauces de participación a la sociedad civil<sup>888</sup>.

### 5.2.2. Marco regulatorio de la administración electrónica

La regulación normativa de la administración electrónica tuvo sus orígenes en tres artículos de la antigua LRJ-PAC: el 45 referente a la incorporación de medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos al desarrollo de la actividad y ejercicio de competencias de las Administraciones Públicas, el 38 que incorporó la referencia a los registros telemáticos y el 59.3 sobre la realización de notificaciones telemáticas. Posteriormente tuvo su continuidad con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que en su artículo 4 contempla el empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas.

La primera normativa específica sobre administración electrónica en aprobarse fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Con gran parte de su articulado de carácter básico y, por tanto, aplicable a todas las administraciones públicas. En cuanto a su objeto, según su artículo 1, dicha Ley *«reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas»*. A raíz de la misma también se dictaron otras disposiciones importantes como la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información o el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio<sup>889</sup>. A todo ello hay que añadir las propias leyes de administración electrónica de las Comunidades Autónomas que fueron aprobándose principalmente a partir del año 2007.

---

<sup>888</sup> Díaz-Romeral Gómez, A., *La sede electrónica: eje vertebrador ...*, op.cit., pág. 389.

<sup>889</sup> Igualmente se aprobaron diferentes planes y programas de actuación en materia de administración electrónica de entre los que destaca básicamente el *Plan Avanza* del año 2005, su sucesor, el *Plan Avanza 2: Estrategia 2011-2015*, aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de julio de 2010, o más recientemente el *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos* (Estrategia TIC 2015-2020) aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de octubre de 2015.

En el ámbito local las primeras previsiones en materia de administración electrónica las introduce la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que añade a la LRBRL el artículo 70 bis cuyo párrafo tercero establece que «*las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas*». Posteriormente la disposición adicional novena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo incorporaría el artículo 70.ter LRBRL, que disponía que «*Las Administraciones Públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración*». Uno de los objetivos es implantar la carpeta ciudadana, que permitirá a cada vecino realizar consultas o trámites administrativos vía electrónica, de forma que se consiga el objetivo que han de perseguir los servicios públicos electrónicos que no es otro que el facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes<sup>890</sup>.

El elevado número de disposiciones dictadas en los últimos años ha hecho que la regulación normativa en materia de administración electrónica haya sufrido una importante dispersión normativa y superposición de regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí. A esta situación se ha tratado de poner orden y dotar de coherencia con la actual regulación en la materia, que viene dada por la LPAC y la LRJSP<sup>891</sup>. Ambas leyes interactúan entre sí de forma que a nivel de procedimiento y de régimen jurídico no se puede operar sólo con una de ellas, siendo necesario manejar ambas para determinar los niveles de integración que, según el ámbito regulatorio (en este caso la administración electrónica), será de mayor o menor

---

<sup>890</sup> Blasco Díaz, J.L., *La administración electrónica y las entidades locales*. En Piñar Mañas, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 783.

<sup>891</sup> Sólo nos referiremos brevemente al tratamiento de la administración electrónica en ambas normativas puesto que un desarrollo más detenido excede con mucho el objeto de nuestra investigación. Para un análisis sobre esta cuestión nos remitimos a las imprescindibles reflexiones que se contienen al respecto en Gamero Casado, E., *Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica*, REDA, nº. 175, Enero-Marzo 2016.

intensidad<sup>892</sup>. La disposición derogatoria única de la LPAC deroga la anterior Ley 11/2007 y de la misma manera la derogatoria única de la LRJSP deja sin efecto varios preceptos del Real Decreto 1671/2009. El artículo 2.1.c) de ambas normas incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las entidades que integran la administración local.

El artículo 13 LPAC contempla que las personas tendrán derecho en sus relaciones con las administraciones públicas: *a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración, b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta ley.* Mientras que el artículo 14 reconoce con carácter general el derecho de las personas a comunicarse, o no, con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, con la salvedad de los sujetos mencionados en su apartado segundo para los que la utilización de medios electrónicos será obligatoria. En esta misma línea su artículo 16 impone a cada Administración la obligación de disponer de un Registro Electrónico General y el 17 la de mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados. Las TIC también tienen su reflejo en la actuación administrativa, así en lo concerniente a la forma de los actos administrativos el artículo 36 señala que éstos *«se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia»*. Igualmente dan lugar a la aparición de una nueva modalidad de notificación, como es la electrónica, respecto a la que su artículo 43 dispone que *«Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo»*. Además, la Disposición Adicional Segunda, para facilitar la implantación de los instrumentos que posibilitan la e-administración, prevé la posible adhesión de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. No obstante, la Disposición Adicional Séptima pospone la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, hasta pasados

---

<sup>892</sup> Campos Acuña, M<sup>a</sup>.C., *El procedimiento administrativo electrónico en la Ley 39/2015*, en Pintos Santiago, J. (Dir.), *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pág. 82.

dos años de la entrada en vigor de la ley. En consecuencia, las administraciones públicas tendrán hasta el 2 de octubre de 2018 para poner en marcha dichos recursos electrónicos.

La LPAC introduce significativas novedades en lo que a e-administración se refiere, tanto a nivel estatal como autonómico y local. La intención del legislador con esta norma es que las Administraciones públicas den el mayor número de facilidades para que el ciudadano que lo desee pueda hacer uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la relación Administración-administrado de manera cómoda y sencilla, pudiendo requerir para ello la ayuda o apoyo del sector público. Todo en sintonía con la pretensión del legislador de *abogar por una Administración con cero papel y totalmente electrónica*<sup>893</sup>.

Por su parte, la LRJSP regula el funcionamiento electrónico del sector público en el Capítulo V de su Título Preliminar, que abarca los artículos 38 a 46. En él se regulan la sede electrónica (artículo 38), el portal de internet (artículo 39), los sistemas de identificación de las administraciones públicas (artículo 40), la actuación administrativa automatizada (artículo 41), los sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada (artículo 42), la firma electrónica del personal al servicio de las administraciones públicas (artículo 43), el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación (artículo 44), el aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica (artículo 45) y el archivo electrónico de documentos (artículo 46). La otra referencia a la administración electrónica se contiene en su disposición adicional novena referida a la Comisión Sectorial de administración electrónica, órgano técnico de cooperación entre las administraciones estatal, autonómica y local en materia de administración electrónica. Puede decirse que la LRJSP se centra, en materia de administración electrónica en el sector público, en el uso de las TIC en su vertiente *ad intra*, o lo que es igual, de puertas hacia adentro<sup>894</sup>.

---

<sup>893</sup> Davara Fernández de Marcos, L. y Davara Rodríguez, M.A., *La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Actualidad administrativa, nº 2, Ed. La Ley, Febrero, 2016, págs. 5-8.

<sup>894</sup> *Ibid.*, pág. 14.

### 5.2.3. La e-administración en el sector público

El decisivo avance que implica la e-administración para el sector público se manifiesta en dos campos: a nivel interno mejorando la eficacia y agilizando los procedimientos, y a nivel externo modernizando y aumentando los canales de comunicación que los ciudadanos tienen a su disposición para relacionarse con la Administración.

Estas herramientas de simplificación mejoran las solicitudes de información por la administración y permiten liberar tiempo y recursos de los administrados. Frente a la tradicional ventanilla única física, las ventanillas electrónicas las complementan poniendo a disposición de los ciudadanos diferentes servicios online. Estas ventanillas y los portales administrativos están vinculados de forma manifiesta a la simplificación administrativa a la par que permiten crear un punto de acceso a través del cual los ciudadanos puedan encontrar toda la información administrativa oportuna así como realizar transacciones electrónicas con la administración a través de Internet<sup>895</sup>.

El instrumento técnico que hace posible encauzar todo ese nuevo elenco de interacción electrónica entre los ciudadanos y la administración es la sede electrónica, a la que podría definirse como *«una prolongación virtual de las oficinas administrativas tradicionales, servidas por personal administrativo y a las cuales pueden dirigirse presencialmente –o incluso a través de otros medios como el teléfono- los ciudadanos para obtener información o realizar actuaciones administrativas»*<sup>896</sup>. Siendo incluso más correcto referirse a ella, al tratarse de una sede que no es distinta ni ajena a la sede administrativa convencional, como sede administrativa electrónica. En suma, sería aquel espacio cibernético que emplea la Administración para relacionarse con los ciudadanos, prestarle servicios y ejercer sobre ellos las potestades administrativas que tiene encomendadas<sup>897</sup>.

---

<sup>895</sup> Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, Diciembre, 2008, págs. 65 y ss.

<sup>896</sup> Valero Torrijos, J., *Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos*, en Valero Torrijos, J. y Gamero Casado, E. (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2008, pág. 273.

<sup>897</sup> Martín Delgado, I., *Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica*, en Cotino Hueso, L. y Valero Torrijos, J., *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 502.

El nuevo registro electrónico (o telemático)<sup>898</sup> supone un salto cuantitativo respecto al registro tradicional, en el que únicamente se anotaban datos relativos a la entrada y salida de documentos, ya que permite realizar gestiones administrativas y presentar documentos desde cualquier lugar del mundo cualquier día del año a la hora que sea. El registro electrónico consistiría, pues, en «*una aplicación informática disponible en la sede electrónica del órgano administrativo titular de la misma capaz de recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones. Esta aplicación debería integrarse formalmente en el registro general convencional de dicho órgano, de manera que el registro electrónico comunique toda anotación que se realice en el mismo al registro general*»<sup>899</sup>.

Otro elemento fundamental lo constituye la notificación electrónica, que supone la utilización de medios electrónicos para realizar la notificación del acto o resolución administrativa correspondiente. Ésta requerirá integrarla con los medios que permitan acreditar la recepción de la misma por el destinatario para que tengan plena eficacia administrativa.

Todo esto lleva a que la administración electrónica no sólo va a permitir ofertar mejores servicios y nuevos canales electrónicos de interacción con los ciudadanos, va mucho más allá y ha de contribuir a fortalecer la calidad democrática de la Administración mediante una mayor transparencia y participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas

En este particular también ha supuesto un importante avance y acercamiento del ciudadano a las instituciones la normativa sobre transparencia. La regulación de la transparencia se produce con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante LTAIBG). El artículo 2.1.a) incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las entidades que integran la administración local. La canalización de la información a que puede acceder el ciudadano a través de internet se realiza a través de dos vías: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. La publicidad activa y el derecho a la información pública conviven

---

<sup>898</sup> Expresión más acorde según Delgado Piqueras al estar basado su funcionamiento en las tecnologías de transmisión a larga distancia de información computerizada. Delgado Piqueras F., *Registros electrónicos*, en Piñar Mañas, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 456.

<sup>899</sup> Martínez Gutiérrez, R., *Administración pública electrónica ...*, op.cit., pág. 509.



unidos por el punto de conexión que es la transparencia. Ambas se complementan y el derecho de acceso a la información sirve como instrumento para colmar las demandas de información que no se han visto satisfechas a través de la publicidad activa<sup>900</sup>.

La publicidad activa se regula en su artículo 5 e implica la necesidad de que los entes incluidos en su ámbito de aplicación publiquen de forma periódica y actualizada información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6), de relevancia jurídica (artículo 7) y económica, presupuestaria y estadística (artículo 8). Por su parte, el derecho de acceso a la información pública se contempla en su artículo 12 que sólo podrá limitarse cuando el acceso a la información pueda suponer un perjuicio para las materias a que se refiere el artículo 14. En esta materia será de aplicación, en el ámbito de sus competencias, la normativa autonómica. La gran mayoría de Comunidades Autónomas han dictado su propia normativa de transparencia, como es el caso de Andalucía que ha aprobado la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía<sup>901</sup>.

Con esta nueva regulación el vecino tampoco tendrá la necesidad de trasladarse al Ayuntamiento en persona para acceder a determinada información, que a partir de ahora deberá tener disponible en la sede electrónica municipal o solicitando a través de internet que se le facilite, siempre que no se trate de materias cuyo acceso está restringido. Los portales o sitios web de transparencia permitirán a los ciudadanos acceder a toda la información recopilada sobre la gestión pública, permitiéndoles ahorrar así tiempo y esfuerzo. Resulta incontestable que la dimensión electrónica de esta materia es obvia en cuanto a la publicidad activa, ya que no resulta posible imaginar hoy otra forma de materializar la difusión de la información pública entre la ciudadanía que recurriendo a este tipo de soportes o herramientas<sup>902</sup>.

Las TIC van a permitir una especie de *descentralización electrónica*, que permite a los ciudadanos superar las limitaciones del espacio y el tiempo. Del espacio al evitarle el

---

<sup>900</sup> Meseguer Yebra, J. e Ibáñez Pascual, A., *Transparencia y acceso a la información pública en el nuevo contexto de la administración electrónica*, en Pintos Santiago, J. (Dir.), *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pág. 30.

<sup>901</sup> Que introduce una interesante novedad en su artículo 21 al disponer que las entidades locales retransmitan por internet las sesiones plenarias.

<sup>902</sup> Meseguer Yebra, J. e Ibáñez Pascual, A., *Transparencia y acceso ...*, op.cit., pág. 25.

desplazamiento físico a la sede administrativa, y de tiempo porque podrán acceder a la información, hacer trámites administrativos o consultar el estado de tramitación de sus expedientes todos los días del año y a cualquier hora. Es más, los procesos de integración y establecimiento de la ventanilla única propician que los vecinos puedan presentar desde la sede electrónica de su propio Ayuntamiento escritos dirigidos a otras administraciones públicas distintas. Además, los servicios basados en las TIC también suponen un importante beneficio para las empresas que podrán agilizar sus trámites con la Administración y ser más competitivas, mejorando la relación entre el sector público y el sector privado.

#### **5.2.4. La administración local electrónica**

El ámbito local constituye un escenario idóneo en el que pueden converger todas las expectativas generadas en torno a las TIC y la E-Administración, dando así sentido al artículo 25.1 LRBRL<sup>903</sup>. De ahí la importancia que adquiere la administración electrónica en los municipios<sup>904</sup>.

Las administraciones deben desarrollar políticas activas, principalmente desde las entidades más próximas como son Ayuntamientos y Diputaciones, orientadas a utilizar en positivo las tecnologías para evitar la división digital, la deslocalización y apoyar actividades locales para generar nuevas oportunidades de negocio y vincular la creación de valor al territorio<sup>905</sup>.

Un indicador bastante ilustrativo de la relevancia de la administración electrónica en el ámbito local lo da el dato de que entre los veinte servicios básicos que se utilizan en el ámbito

---

<sup>903</sup> Según el cual: *El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*

<sup>904</sup> Méndez Juez, M., *Oportunidades y retos ...*, op.cit., págs. 3-4.

<sup>905</sup> Clotet Sopena, J., *Administración electrónica en los Gobiernos y Administraciones locales. La implantación de la administración electrónica en los municipios, las diputaciones provinciales y otras entidades locales*, Ponencia redactada para la Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pág. 9.

europeo para medir el grado de implantación y utilización de la Administración electrónica, un tercio se realizan o son susceptibles de realizarse en sede municipal<sup>906</sup>.

Pero el éxito de la transformación de la administración pública tradicional en una electrónica dependerá de la adaptación de este proceso a las necesidades del entorno local, que por su proximidad con la ciudadanía y el mundo empresarial, es un participante clave en el camino hacia la e-administración<sup>907</sup>. Perseverando en esa dirección se ha producido una evolución constante de la presencia de los Ayuntamientos en Internet<sup>908</sup>.

Este nuevo universo de posibilidades de innovación que ofrece la e-administración en el mundo local tiene una particular relevancia en Ayuntamientos de pequeño tamaño que pueden ser objeto de fusión, ya que contribuye a acercar la sede administrativa a los vecinos, aunque se sitúe físicamente en el municipio limítrofe. La disponibilidad de una herramienta como la e-administración en la sociedad del siglo XXI, que permite poner tierra de por medio con el condicionante espacial, debilita profundamente los argumentos contrarios a la fusión basados en los inconvenientes que supondría para los vecinos la lejanía de la futura sede municipal. Sería todo lo contrario, el nuevo Ayuntamiento estaría más cerca de los ciudadanos, accesible y disponible de lo que nunca antes lo ha estado, además de ser más transparente, participativo y eficaz. Permitiría contar con servicios más sencillos, rápidos y cómodos. La implantación de la administración electrónica en el nuevo municipio haría que los vecinos no tuviesen que desplazarse a la sede administrativa municipal para realizar numerosísimas gestiones o trámites municipales como, a mero título de ejemplo: sacar un certificado de empadronamiento, obtener un licencia o permiso, reservar día y hora para el uso de una instalación deportiva, pagar un impuesto o domiciliarlo, solicitar alguna exención o bonificación etc.; las posibilidades son prácticamente ilimitadas. Sin mencionar los importantísimos beneficios que reporta esta tecnología a determinados colectivos, como el de las personas con movilidad reducida, en aras

---

<sup>906</sup> Blasco Díaz, J.L., *Entidades locales y acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, en Cotino Hueso, L. y Valero Torrijos, J., *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 187.

<sup>907</sup> Muriel, S., *Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración Pública local: el camino hacia el e-government*, en *Las TIC en la Administración Local del futuro*, Colección Fundación Telefónica, Ed. Ariel, Madrid, 2007, pág. 115.

<sup>908</sup> A esta conclusión se llega en Muñoz Cañavate, A. y Chaín Navarro, C., *La administración local española en Internet (1997/2002): contexto, análisis y evolución*, Ed. Editum, Murcia, 2012.

a garantizar su accesibilidad a los servicios públicos en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

Es cierto que la extensión de las TIC ha propiciado que aparezcan también nuevos factores de exclusión. Entre ellos podemos destacar el caso de las personas con discapacidad (básicamente invidentes), el hecho de tener unas de las tarifas de internet más caras de la Unión Europea o la exclusión de ciertos colectivos (como personas mayores o de escasos recursos económicos) conocida como *brecha digital*<sup>909</sup>. Estos condicionantes también han tenido reflejo en la implantación de las nuevas tecnologías en el mundo local, junto con otros impedimentos que igualmente han dificultado el desarrollo de la administración electrónica local, sobre todo en los pequeños municipios, como las dificultades económicas y tecnológicas además de las carencias derivadas de la falta de infraestructuras de telecomunicaciones adecuadas en algunas zonas<sup>910</sup>.

Frente a estos condicionantes resulta imperativo asegurar un principio general de accesibilidad que permita superar estos factores de exclusión y garantice a todos los colectivos y ciudadanos el acceso a la administración electrónica en condiciones de igualdad, ya que si esta brecha es de consideración la administración electrónica no podrá cumplir sus fines de interés general y servicio público pues sólo llegará a una parte de la ciudadanía, que posiblemente sea la que menos lo necesite<sup>911</sup>.

Para superar estos factores de exclusión y lograr la efectiva implantación de la administración electrónica las entidades locales, principalmente en las de menor tamaño, cuentan con el vital apoyo que les prestan las Diputaciones Provinciales. La LRSAL marca un hito esencial en este campo, configurando como competencia propia de las Diputaciones en la nueva redacción dada al artículo 36 LRBRL «*la prestación de los servicios de administración*

---

<sup>909</sup> Martínez Gutiérrez, R., *Administración pública electrónica ...*, op.cit., pág. 401.

<sup>910</sup> Blasco Díaz, J.L., *La administración electrónica y las entidades locales ...*, op.cit., pág. 789.

<sup>911</sup> Fernández Rodríguez, J.J. y Sanjurjo Rivo, V.A., *Acceder o no acceder: ésa es la cuestión*, en Cotino Hueso, L. y Valero Torrijos, J., *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 268.

*electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes»*<sup>912</sup>.

La respuesta que deben dar las Diputaciones al reto de la implantación de la Administración electrónica en las entidades pequeñas y medianas debe permitir: reducir y eliminar la brecha digital, ayudar a que los pequeños Ayuntamientos desempeñen el papel que les corresponde en la sociedad de la información y el conocimiento, conseguir la igualdad de todos los ciudadanos, vivan donde vivan, garantizar el respeto de los derechos electrónicos de todos los ciudadanos y, en definitiva, conseguir que la Administración electrónica sea una realidad para los ciudadanos y las entidades locales<sup>913</sup>.

Pero implantar el modelo de Administración electrónica no supone simplemente dotar a las administraciones de material informático y tecnología, sino que es preciso utilizar esos medios para alcanzar los objetivos de la e-administración y garantizar a los ciudadanos sus derechos relacionados con la administración electrónica<sup>914</sup>.

También es habitual que las aplicaciones de la administración electrónica sean complejas en su utilización y requieran un conocimiento informático medio alto, así como una previa configuración adecuada del ordenador (certificado digital, versión correcta de Java, navegador y versión adecuada, instalación de diferentes plugins etc.). Ante ello puede hasta que parezca que la Administración no tiene interés en funcionar electrónicamente dado el cúmulo de dificultades que presentan sus servicios electrónicos, sobre todo si lo comparamos con la simplicidad y sencillez que ofrece el funcionamiento de la banca electrónica u otras aplicaciones de carácter privado que con un simple PIN de cuatro dígitos permiten hacer multitud de operaciones de forma sencilla y ágil<sup>915</sup>. En ese sentido es muy conveniente que las

---

<sup>912</sup> La STC 111/2016, de 9 de junio, ha declarado que este precepto es constitucional interpretado en los términos que del mismo se hace en su fundamento jurídico 11, en función del cual esta nueva atribución simplemente se limita a especificar la más genérica y típica de la Diputación de «*asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad y gestión*». De forma que, en base a la misma, la Diputación prestará apoyo a los municipios de pequeño y mediano tamaño en el proceso de implantación de la administración electrónica.

<sup>913</sup> Fernández Solano, I., *La experiencia de la Diputación ...*, op.cit., pág. 371.

<sup>914</sup> Blasco Díaz, J.L., *La administración electrónica y las entidades locales ...*, op.cit., págs. 791 y ss.

<sup>915</sup> Fernández Solano, I., *La experiencia de la Diputación de Badajoz*, en *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, págs. 345-346.

administraciones locales hagan un esfuerzo para, sin renunciar a las debidas garantías de seguridad que ha de ofrecer su funcionamiento, simplificar y hacer más accesibles sus servicios de e-administración.

Como sucede con tantos otros aspectos, dentro de la propia administración local existen importantes diferencias en el grado de implantación y desarrollo de la e-administración. Según el estudio *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*, del Observatorio de la calidad de los servicios públicos del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (Madrid, Junio 2011), en municipios de menos de 2.000 habitantes menos del 30% de los ciudadanos son usuarios de la administración electrónica, mientras que en los de más de 400.000 son usuarios de la misma sobre un 60%. Esto se debe también a que en gran medida los grandes municipios dedican una considerable parte del presupuesto (en la mayoría de los casos cantidades superiores al presupuesto total de los pequeños municipios) a las TIC mientras que los municipios de menor tamaño sólo pueden disponer de recursos muy limitados. Sin embargo, según los datos de ese estudio, el rendimiento que se obtiene con la inversión económica en TIC es más elevado en los pequeños municipios<sup>916</sup>.

De estas diferencias también se hace eco el II Estudio e-administración local<sup>917</sup>. El trabajo se realiza entre 49 ayuntamientos representativos de las 17 Comunidades Autónomas y tiene como subtítulos algunas de sus principales conclusiones: Los ayuntamientos miran a los jóvenes: Apps para el móvil y RRSS cobran protagonismo y Crece la brecha digital entre municipios comprometiendo el desarrollo futuro de algunas zonas. Según este estudio se ponen de manifiesto importantes diferencias y la brecha social se acrecienta al existir municipios que en 2016 sólo tenían en sus sedes electrónicas 12 trámites telemáticos frente a otros que llegaban a tener 350<sup>918</sup>.

---

<sup>916</sup> Méndez Juez, M., *Oportunidades y retos ...*, op.cit., pág. 7.

<sup>917</sup> II Estudio e-administración local. Asociación de Internautas, Unión de Consumidores de Galicia y Asociación pro derechos civiles, económicos y sociales (@deces) 2016.

<sup>918</sup> *Ibid.*, pág. 3.

Pero también se extraen datos muy positivos que deben suponer un aldabonazo en el progresivo proceso de implantación de las TIC en los Ayuntamientos. Los métodos telemáticos para realizar trámites están presentes en el 100% de los Ayuntamientos estudiados situándose a la altura del sistema presencial. Al móvil recurren el 53% y al correo electrónico el 41%, superando así al correo postal y al SMS que van quedando relegados a una posición testimonial. Todos los Ayuntamientos están adscritos a las redes sociales de las que las más comunes son Twitter y Facebook que están presentes en el 100% de los Ayuntamientos estudiados. Los formularios web son el canal de atención más presente en los Ayuntamientos con el 86%. De los más de 8.500 trámites reflejados en las webs municipales estudiadas, 4.167, casi el 49%, se inician de forma telemática. Hace seis años eran sólo el 28% (pág. 5). Y de esos trámites realizados de forma telemática 3.595 (el 86,27%) tiene como destinatarios a ciudadanos, el resto a personas jurídicas. Por su parte, los formularios digitales como método para exponer quejas, reclamaciones o sugerencias están casi al mismo nivel que la atención presencial (pág.6). Aunque el estudio se centra en ciudades de mayor tamaño, un aspecto que resulta incuestionable es que, una vez implantada, la e-administración es capaz de lograr gran aceptación y penetración entre los ciudadanos usuarios en periodos muy cortos de tiempo.

Como modelo de inspiración y línea a seguir podemos encontrar abundantes ejemplos de Ayuntamientos, que deben servir de inspiración, en que la implantación de la e-administración ha resultado un éxito, como así nos hace saber el estudio *Experiencias de éxito en e-Administración de las Entidades Locales*, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Federación Española de Municipios y Provincias. En él se hace referencia a 26 experiencias reales de éxito en la implantación de la administración electrónica en Ayuntamientos y Diputaciones, con la intención de transmitir el conocimiento y entusiasmo recogido en ellas para que pueda servir de inspiración y ánimo a todas aquellas entidades locales que se encuentran embarcadas en sus respectivos procesos de modernización. Si bien el estudio también parte de una realidad que es un imperativo cambiar cuanto antes, como es la de las organizaciones que se quedan a mitad de camino intentando desplegar sus proyectos de modernización, sobre todo en aquellos Ayuntamientos que están en la franja de 300 hasta 1.000 habitantes, que suponen el 63% de los municipios españoles.

Para vencer esas dificultades en el camino de la implantación electrónica en el mundo local, además del apoyo provincial, los municipios cuentan con el auxilio de las restantes

administraciones territoriales en este cometido. Como se ha referido, la Disposición Adicional Segunda de la LPAC permite que las entidades locales puedan adherirse a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. A través de esta posibilidad podrán vencer la complejidad técnica que para municipios de escasos recursos supone la implantación electrónica. Por ejemplo, para la firma y autenticación podrán utilizar el sistema Cl@ve, un sistema de identificación, autenticación y firma electrónica común para todo el Sector Público Administrativo Estatal, pero que también podrá ser utilizado por otras Administraciones Públicas mediante la formalización de un convenio con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También podrán hacer uso del sistema del Servicio Compartido de gestión de notificaciones de la Administración General del Estado (Notific@) al que puede adherirse cualquier Administración Pública. Igualmente se pone su disposición la pasarela de pago gestionada por Red.es, desarrollada en colaboración con la FEMP, y a la que pueden adherirse los municipios. Otro tanto puede decirse de la Red SARA, que comprende un conjunto de infraestructuras que permite conectar las administraciones públicas españolas y las instituciones facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios.

Desde la órbita autonómica también se facilitan variados medios de asistencia técnica que coadyuvan a afrontar la ardua tarea de la puesta en marcha de la e-administración en los pequeños Ayuntamientos. Por ejemplo, al igual que su homólogo estatal, la administración autonómica andaluza también pone a disposición de los municipios la posibilidad de utilizar el Sistema de Notificaciones Telemáticas de la Junta de Andalucía<sup>919</sup>. Pero donde más decisivo puede resultar si cabe el respaldo autonómico es en los programas que posibilitan la existencia de centros en cada municipio que permiten el acceso ciudadano a los servicios de internet. Estos recursos resultan vitales en municipios de reducido tamaño en los que la brecha digital, por falta de medios, sectores de población excluidos o de avanzada edad, está muy presente. A través de estos centros los vecinos de cualquier municipio podrán acceder los servicios de las TIC y realizar otras muchas actividades, como cursos de alfabetización digital, administración electrónica, mejorar su empleabilidad o fomentar la participación ciudadana<sup>920</sup>.

---

<sup>919</sup> También denominado Notific@.

<sup>920</sup> En este campo podemos citar el caso de la Red Guadalinfo en Andalucía, que impulsa el establecimiento de los Centros Guadalinfo en municipios menores de 20.000 habitantes y cuenta con cerca de 800 centros distribuidos por toda Andalucía y más de un millón de usuarios. Se gestiona a través del Consorcio Fernando de los Ríos en el que están integradas las ocho Diputaciones Provinciales y la Junta de Andalucía. Una iniciativa similar, sólo por citar otro ejemplo entre los muchos existentes, ha puesto en marcha la Diputación Provincial de



Pero son las Diputaciones Provinciales, en ejercicio de las obligaciones que en materia de administración electrónica les atribuye el artículo 36.1.g) de la LRBRL, las que juegan un papel más relevante como garantes de la efectiva prestación de los servicios de administración electrónica en los pequeños municipios. Así, son muchas y variadas, las aplicaciones y servicios que las Diputaciones Provinciales están poniendo a disposición de los municipios de menor tamaño y más carentes de recursos para facilitarles la progresiva implantación de la e-administración. En el caso de la Diputación de Granada son muchas y variadas las aplicaciones puestas a disposición de los pequeños Ayuntamientos para avanzar progresivamente en el establecimiento de la administración electrónica; herramientas que por mi trabajo en una administración local de dicha Provincia y como usuario de las mismas he tenido la oportunidad de utilizar pudiendo atestiguar el gran avance que suponen para Ayuntamientos de pequeño tamaño para los que sería prácticamente imposible implantarlas por sí mismos. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

a) Sede Electrónica Plataforma MOAD-H, que pone a disposición de los municipios una potente herramienta que les permite cumplir con las obligaciones impuestas por la LPAC y LRJSP en materia de e-administración, contando a través de ella con un gestor para la tramitación electrónica de los expedientes así como para las funciones de registro electrónico.

b) Perfil del Contratante de la Diputación de Granada. El ente provincial facilita a los Ayuntamientos la aplicación informática que les permite crear su propio perfil del contratante, con todos los requerimientos técnicos exigidos, para cumplir con las obligaciones impuestas en esta materia por el TRLCSP.

c) Portal y Tablón de Transparencia. El apoyo de la Diputación en este ámbito ha comprendido tanto la asistencia a los municipios en la elaboración de sus ordenanzas de transparencia y buen gobierno como la puesta a disposición de los mismos de la herramienta electrónica para gestionar su propia web de transparencia, de manera que así puedan cumplir con las obligaciones que fija la LTAIBG.

---

Huesca, que pone a disposición de los municipios la Red de Telecentros, con 182 centros en funcionamiento, que permite a todos cualquier ciudadano altoaragonés tener a su disposición un ordenador con conexión a internet.

d) Red Mulhacén. Se trata de una red de datos provincial que interconecta a todos los Ayuntamientos de la provincia y centros comarcales de la Diputación dependientes de ella. Esta red de canal interadministrativa es fundamental para prestar algunos servicios municipales, como el de padrón, ya que a través de ella se accede a sus datos centralizados en los servidores de la Diputación. Igualmente permite acceder a los recursos que proporciona la Junta de Andalucía a través de la Red Nerea o la Administración General del Estado mediante la Red Sara.

Este apoyo provincial no se limita a facilitar estas aplicaciones, sino que también comprende el soporte de las mismas, los servicios de alojamiento y mantenimiento de sistemas y contenido en los servidores provinciales, su actualización, una asistencia técnica permanente y constantes planes de formación destinados a empleados públicos y ciudadanos que les permitan familiarizarse con el uso de las diversas herramientas de administración electrónica.

La implantación de los servicios basados en las TIC en los pequeños municipios con un entorno caracterizado por una escasa y dispersa población reportan importantes beneficios: contribuye al bienestar de los ciudadanos, elimina distancias y proporciona un nivel de acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad respecto a los vecinos de municipios mayores. Igualmente favorece la comunicación e integración social, tan necesaria cuando la población es dispersa. La e-administración en los entes locales se podría encuadrar en dos grupos esenciales: la información administrativa (que tendría su máximo exponente en el tablón de anuncios electrónico que despliega plena eficacia jurídica) y la gestión electrónica de los procedimientos ciudadana (que se debe aprovechar para simplificar los procedimientos administrativos y dar mayores oportunidades de participación).

En este contexto de escasez de recursos económicos en el que se mueven los pequeños municipios, resulta particularmente destacable que el empleo de las TIC en los Ayuntamientos también supone un importante ahorro. Los nuevos avances tecnológicos hacen posible gestionar servicios con menos recursos apoyándose en las aplicaciones informáticas, a la vez que se consigue mejorar la calidad de los mismos. Un ejemplo lo podemos encontrar en la tramitación de las facturas. Según datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Agencia Tributaria en España se generan anualmente 4.500 millones de documentos de este tipo, con un coste unitario evaluado analíticamente en 3,48 €, que podría ser reducido a 0,15 € mediante la tramitación electrónica de la factura. Su aplicación supondría ahorrar unos 9.000

millones de documentos en papel, reducir tiempos, eliminar errores y, principalmente, un ahorro efectivo de 15.000 millones de euros, lo que equivale aproximadamente al 1,5% del PIB español<sup>921</sup>. Del mismo modo la e-administración mejora la eficacia en la gestión administrativa y contribuye a eliminar cargas administrativas en la tramitación municipal, entendiéndose como tales «*todas aquellas obligaciones de información junto con sus costes asociados que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa del sector público*»<sup>922</sup>.

El imparable avance tecnológico de los últimos tiempos también ha abierto nuevos canales de comunicación que acercan y conectan en mayor medida a ciudadanos y consistorios, como mensajes SMS o aplicaciones de mensajería como Whatsapp, que cada vez utilizan con mayor asiduidad los Ayuntamientos, sobre todo los de menor tamaño, para relacionarse con sus vecinos. Pero los nuevos desarrollos de las TIC no se detienen ahí, y ya incluso no será necesario contar con un ordenador ni con un teléfono móvil conectados a internet para hacer determinadas gestiones, que podrán realizarse desde la propia televisión. Ya son muchos los Ayuntamientos que han puesto a disposición de sus vecinos decodificadores TDT con tecnología que les permite interactuar y realizar trámites municipales a través de sus propios televisores<sup>923</sup>. Otra innovación crucial más a disposición de los vecinos que rompe barreras espaciales y les acerca aún más la administración local, con independencia de la distancia la que se encuentre la sede municipal.

Otra modalidad, cada vez con mayor predicamento, que facilita servicios electrónicos a los ciudadanos la constituyen las aplicaciones municipales para teléfonos móviles (Apps). Estas innovadoras aplicaciones, cuyo uso se ha generalizado en los Ayuntamientos en los últimos tiempos a la vez que se ha extendido el uso de los smartphones, permiten un sinfín de actuaciones de lo más variopinto como: pedir cita previa, denunciar incidencias urbanas, difundir información municipal, información turística y de ocio, consultas medioambientales,

---

<sup>921</sup> Clotet Sopena, J., *Administración electrónica en los Gobiernos ...*, op.cit., pág. 4.

<sup>922</sup> Martí Terol, E. y Cerezo Peco, F., *Reducción de cargas administrativas: le generación de valor y ahorro en la sociedad mediante la innovación administrativa*, en Almonacid Lamelas, V., *Manual para la Gestión Inteligente del Ayuntamiento. Hoja de ruta hacia la Administración Inteligente: de la Administración Electrónica a la Inteligente, y más allá*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013, pág. 506.

<sup>923</sup> Segovia, Alcázar de San Juan o Zaragoza son sólo unos ejemplos de los muchos consistorios que están avanzando en este método de interactuar con sus vecinos.

consultas sobre tráfico y aparcamientos, pagar la zona azul, reservar instalaciones deportivas o libros en la biblioteca municipal etc.

En el ámbito interno municipal, la aplicación de las TIC en la prestación de los servicios públicos también aporta un importante valor añadido y simplificación en la gestión que no se agota en las posibilidades que ofrece la e-administración en materia de procedimiento administrativo electrónico o registro telemático. Un claro ejemplo de ello lo podemos encontrar en el servicio de agua y la lectura de los contadores. Lo que hasta hace pocos años suponía una ingente tarea manual de inspección, domicilio a domicilio, de los contadores, anotación de lecturas y traslado de las mismas al servicio municipal para la emisión de los correspondientes recibos, ahora se puede realizar en un sólo y sencillo paso. La existencia de contadores *inteligentes* con sistema abierto de telelectura y su correspondiente aplicación informática permite conocer las lecturas desde la propia sede municipal y emitir el correspondiente recibo de forma simultánea. Las ventajas son enormes en términos de ahorro de tiempo y gastos de personal. A su vez hace posible facturar en concepto de agua, de forma rápida y sencilla, de manera mensual en lugar de hacerlo con carácter bimensual, o incluso trimestral como es habitual en gran parte de los pequeños municipios.

Los políticos locales también serían otros de los grandes beneficiados por la e-administración. La inmediatez y eficacia que implican los servicios electrónicos mejora considerablemente la percepción que los ciudadanos tienen del Ayuntamiento y aumenta su satisfacción por la comodidad con la que se pueden efectuar los trámites municipales, lo que en términos electorales resulta muy rentable para el responsable político. Por otra parte, estas tecnologías le facilitarán en gran medida la propia labor del Alcalde en su día a día. Pongamos por caso los numerosos documentos que cualquier Alcalde tiene que firmar a diario, y lo habitual que resulta que éste se encuentre fuera del Ayuntamiento realizando gestiones en otros organismos y administraciones. Si surge la necesidad de firmar de manera urgente un documento y el Alcalde se encuentra fuera del municipio, éste podrá rubricarlo sin problema con su certificado digital desde cualquier lugar en el que se encuentre.

En un mundo cada vez más globalizado el papel preponderante de las TIC en todos los ámbitos de nuestra vida diaria no deja de crecer. Es impensable pensar que si cualquier ciudadano puede, a través de internet, comprar cualquier artículo, sacar billetes de cualquier medio de transporte, contratar un viaje, hacer gestiones con su banco, sacar entradas para un

concierto etc., con operadores situados a miles de kilómetros, no utilice el mismo medio electrónico y se beneficie de sus innumerables potencialidades para realizar trámites con su propio Ayuntamiento. Para facilitar su implantación los entes locales podrían recurrir a determinados incentivos para promocionar su utilización. Por ejemplo, del mismo modo que algunos Ayuntamientos establecen bonificaciones por domiciliar el cobro de recibos municipales, igualmente se podría prever otra bonificación para los impuestos, tasas o precios públicos que se abonen telemáticamente a través de la pasarela de pago.

Para ello es más necesario que nunca que la administración local realice un importante esfuerzo y no pierda el tren de la revolución tecnológica y social que ofrece la administración electrónica. Los Ayuntamientos, apoyándose en los soportes que les proporcionan las restantes administraciones, deberán superar obstáculos como la brecha digital, el elevado coste económico y tecnológico o la falta de infraestructuras y medios para adaptarse a las nuevas demandas sociales (ya convertidas también en exigencias legales por la LPAC) en materia de e- administración. La culminación de este proceso, además de las ventajas que ofrece al ciudadano de cara a la realización de trámites administrativos, cercanía al Ayuntamiento y promoción de la transparencia y participación ciudadana en la gestión pública, reportará también cuantiosos beneficios a la propia Administración en términos eficacia, eficiencia y ahorro de costes.

### **5.2.5. E-administración y reestructuración de la planta local por fusión**

Hasta ahora nos hemos referido a la verdadera revolución que ha supuesto la aplicación de las TIC a las administraciones públicas reduciendo a su mínima expresión las barreras del espacio físico<sup>924</sup> y cómo esta tecnología, y su irreversible implantación en todo el mundo local a medio plazo, hace que el tradicional argumento de oposición a las fusiones de municipios basado en los *colosales* impedimentos que conllevaría la lejanía física de la sede municipal

---

<sup>924</sup> Los servicios electrónicos basados en las TIC permiten acercar la administración a los hogares de los ciudadanos y *facilita el acceso a los servicios públicos a aquellas personas que antes tenían grandes dificultades para llegar a las oficinas públicas, por motivos de localización geográfica, de condiciones físicas de movilidad u otros condicionantes, que ahora se pueden superar por el uso de estos servicios desde sus hogares u oficinas a través del ordenador u otros medios electrónicos. Se da así un paso decisivo para la plena incorporación de estas personas a la vida pública, social, laboral y cultural.* Muniesa Abadía, T., *La experiencia del Ayuntamiento de Zaragoza*. En *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pág. 393.

pierda casi toda su fuerza y consistencia. La existencia de estas nuevas herramientas, junto con otros factores ya mencionados como las actuales redes de comunicaciones, hacen que no tenga mucho sentido describir el desplazamiento al núcleo limítrofe para realizar algún trámite como una suerte de odisea, y más aún cuando éste podrá hacerse por el vecino desde su propio domicilio, o incluso con su teléfono móvil desde cualquier lugar, con un simple *click*, las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año.

A todo esto hay que añadir el importante ahorro económico en la prestación de los servicios públicos que permite la administración electrónica. Si los pequeños municipios, debido a su limitada capacidad, no pueden implantar los servicios electrónicos será imposible que pueda producirse ese ahorro que permite la aplicación de las TIC a la gestión municipal. Desde esta perspectiva igualmente resulta recomendable la fusión, ya que permitirá facilitar la implantación de la administración electrónica en el nuevo municipio de mayor tamaño, y que con ella también tenga lugar un importante ahorro económico, logrando así otro de los objetivos básicos que persigue la reestructuración de la planta municipal.

De otro lado suele ser habitual que importantes sectores de la población, pese a que la administración electrónica esté implantada en sus Ayuntamientos, no la utilicen por falta de interés, cierto temor a lo desconocido o porque estén más habituados al tradicional trámite presencial con un funcionario conocido, sobre todo en los pequeños municipios. Aquí también puede jugar un papel muy importante la fusión de municipios, que en los núcleos de población que no son la capital del municipio, y haciendo de la necesidad virtud, fomentaría un mayor uso de los servicios electrónicos entre la población. Lo más cómodo para esos vecinos tras la agrupación sería, en lugar de acudir físicamente al Ayuntamiento, realizar la gestión a través de la sede electrónica municipal. Es probable que esta posibilidad cause un posible rechazo o contestación social en un primer momento, pero podemos convenir que cuando se extienda su utilización y el vecino pueda apreciar sus cuantiosos beneficios esa valoración cambiará radicalmente. Sólo cabe pensar que si el ciudadano constata que la gestión que antes le suponía un desplazamiento al Ayuntamiento (y posibles colas y esperas) ahora la puede realizar cómodamente desde su domicilio o a través de su teléfono móvil, su grado de satisfacción hacia la administración aumentará.

Pero el fenómeno de la administración electrónica en relación con la racionalización del mapa municipal también es susceptible de ser analizado desde otra perspectiva. En el consabido

contexto de escasez de recursos padecido por las entidades locales de menor tamaño, a pesar del inestimable apoyo que prestan Diputaciones Provinciales, Estado y Comunidades Autónomas, el cumplimiento de las exigencias de LPAC y la LRSP en materia de administración electrónica puede llegar a hacerse muy dificultoso, casi una utopía en Ayuntamientos particularmente pequeños. Nos encontramos ante pequeños entes locales en los que los medios para el desarrollo de la sociedad de la información son prácticamente inexistentes. De forma que, en esos municipios, la administración electrónica pasaría a engrosar el amplio listado de servicios públicos que no estarían en condiciones de poder prestar adecuadamente a sus vecinos.

Llegados a este punto no parece ofrecer ningún género de dudas que la unión en un solo municipio de varios de esos Ayuntamientos exiguos posibilitaría implantar con mayores garantías de éxito la administración electrónica, al encontrarnos ante un nuevo ente de mayor tamaño con los recursos necesarios para poder hacerlo de un modo satisfactorio. Pongamos un ejemplo. Si pensamos en los medios requeridos para funcionar en materia de nuevas tecnologías, internet y e-administración una de las primeras cosas que se nos vendría a la cabeza es contar con un informático que estuviese al frente de los servicios electrónicos. Pues bien, seguramente esta idea sería impensable para diferentes municipios por separado a los que les resultaría totalmente imposible hacer frente a su contratación, sin embargo si todos se fusionaran el nuevo municipio de mayor tamaño sí estaría en disposición de contar en su plantilla con un técnico informático. Es cierto que, a través de la asistencia remota de los informáticos de la Diputación, esos municipios podrían ir apañándose para sacar adelante como pudiesen sus servicios de administración electrónica<sup>925</sup>, pero resulta innegable que siempre sería infinitamente mejor la situación en la que quedaría el municipio fusionado al poder contar con la inmediatez que proporciona su propio técnico informático que tendría disponible todos los días, sin tener que acudir permanentemente de la Diputación y depender de ella para la gestión de su propia e-administración. El nuevo municipio resultante, en el proceso de reconfiguración de su plantilla y RPT, amortizaría o sustituiría plazas que ya no resultarían necesarias en virtud de la fusión, para poder crear un puesto tan esencial en la actualidad, y ni que decir tiene a medio plazo, como el de informático.

---

<sup>925</sup> Sin perjuicio de los inconvenientes que lleva aparejados no disponer de un personal tan necesario en tu propia administración. Es habitual que los técnicos del ente provincial tengan que atender incidencias de muchos municipios y no siempre estén disponibles, lo que supone esperas, retrasos o dificultad para solucionar problemas que la presencia física de un informático en la sede municipal podría solventar rápidamente.

Esta misma reflexión puede extenderse a los diferentes aspectos técnicos que confluyen en el proceso de adaptación electrónica de los municipios. Aparte de más y mejor personal especializado, un Ayuntamiento de mayor tamaño haría posible contar con más medios técnicos, adquirir equipos informáticos más modernos y potentes, contratar una conexión a internet con mayor ancho de banda, contar con su propio servidor, establecer un plan director tecnológico, e incluso habilitar sus propios puntos de acceso público a la sede electrónica en la sede consistorial o dependencias municipales. Sin olvidar que, además, todo ello supondría un importante ahorro en tiempo y dinero, dos de los bienes más preciados para el ciudadano. En definitiva, la administración electrónica constituye otro claro ejemplo de prototipo de servicio en que con Ayuntamientos de mayor tamaño se pueden conseguir importantes economías de escala<sup>926</sup>.

Del mismo modo, contar con Ayuntamientos más grandes y capacitados para prestar con las debidas garantías los servicios de administración electrónica a que están obligados supone una trascendental contribución para evitar que crezca la brecha digital entre las distintas Administraciones locales en función de su tamaño. La reestructuración del mapa municipal a través de las fusiones impediría la insostenible desigualdad en que se incurriría si los municipios de mayor tamaño prestaran a sus ciudadanos unos servicios de administración electrónica a los que los vecinos de los pequeños municipios no podrían acceder, creando en otro ámbito más ciudadanos de primera y de segunda categoría.

Asumir el reto de cumplir, a partir del 2 de octubre de 2018, las obligaciones electrónicas de los municipios desde el minifundismo de la actual planta local es una quimera, que alimenta por otro frente más el debate en torno a la imperiosa necesidad de redimensionar el mapa municipal. De no acometerse un proceso de fusiones municipales, también en lo referente a la administración electrónica se *«está condenando a los vecinos de estos “microayuntamientos” a tener que elegir entre mantener sus raíces y perder definitivamente el*

---

<sup>926</sup> *Las TIC en la Administración Local del futuro*, Colección Fundación Telefónica, Ed. Ariel, Madrid, 2007, pág. 91.



*tren de la modernidad o renunciar a ellas e irse a vivir a un municipio al que ya haya llegado el Siglo XXI»<sup>927</sup>.*

En consecuencia, la administración electrónica constituye un factor que incide de manera muy intensa sobre el planteamiento procesos de reestructuración de la planta local mediante fusiones como respuesta al inframunicipalismo. Lo hace en una doble dimensión. Como un decisivo factor coadyuvante al éxito de los procesos de fusión al relativizar la importancia de distancias de los núcleos de población a la nueva sede matriz a la hora de que los vecinos puedan realizar gestiones y trámites administrativos. Y, a su vez, como un nuevo servicio público que están obligados a prestar los Ayuntamientos a sus ciudadanos y que el escuálido tamaño de muchos de ellos imposibilita poder hacerlo. Desde esta óptica, y al igual que sucede con otros muchos servicios municipales, la notable incapacidad de los municipios exigüos para cumplir con sus obligaciones electrónicas justifica la apuesta por procesos de fusión que den lugar a municipios de mayor tamaño capaces de cumplir con ellas.

### **5.3. Suficiencia de medios y recursos tecnológicos para reordenar al mapa municipal**

Analizados los adelantos que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la avanzada red de infraestructuras viarias con las que se cuenta, procede detenerse en los recursos y medios existentes entre la población que les permitan beneficiarse de todo ello. Repasaremos brevemente algunos indicadores que con los que poder comprobar de qué medios disponemos para aprovechar esos recursos. Se trata de analizar, entre otros aspectos, si tenemos un parque móvil adecuado para aprovechar una las redes viarias más importantes de Europa, o si la ciudadanía tiene a su alcance los dispositivos tecnológicos necesarios para acceder a los servicios públicos electrónicos.

En lo referente a ordenadores, teléfonos móviles y conexiones a internet, esenciales para el desarrollo de la administración electrónica, los ratios son bastante elevados si los

---

<sup>927</sup> De Diego Gómez, A., *Los pequeños Ayuntamientos ante la modernidad y la Administración electrónica*, Blog Canal Profesional, 2 de octubre de 2016. <http://alejandrodiediego.blogcanalprofesional.es/los-pequenos-ayuntamientos-ante-la-modernidad-y-la-administracion-electronica/>.

comparamos con la media. El único indicador en el que, pese a ser elevado, nos encontramos por debajo de la media europea es el referente a los hogares que tienen ordenador, situándose en un 77,1% de los hogares frente al 82% de la UE-28<sup>928</sup>. En cambio, en hogares con conexión a internet estamos por encima de la media europea. El 81,9% de los hogares españoles tenía acceso a Internet en el año 2016, lo que supone que más de 13 millones de viviendas familiares con acceso a Internet. En los hogares con hijos dependientes los porcentajes son más elevados, con un 93% en los formados por 2 adultos con hijos dependientes y en los formados por 3 o más adultos con hijos dependientes; mientras que en la UE-28 la media de hogares con Internet es del 80%<sup>929</sup>. Si cruzamos estos datos podemos obtener un resultado muy ilustrativo, y es que si el número de hogares con conexión a internet es el 81,9% y los hogares con un ordenador son el 77,1%, la media resultante nos lleva a concluir sobradamente que todos los ordenadores existentes en los hogares españoles estarían conectados a Internet.

Deteniéndonos en las líneas de Internet fijo contratadas también podemos constatar una espectacular evolución en el último decenio. Los datos de banda ancha fija (medidos en líneas por cada 100 habitantes) reflejan un 29,6 en el año 2016, cifra que comparada con el 15,2 del año 2006 pone de manifiesto como en los últimos diez años se han duplicado el número de redes de banda ancha existentes<sup>930</sup>.

En los parámetros relacionados con la telefonía móvil los datos son aún más positivos, situándonos en una posición muy avanzada a nivel mundial. Desde el año 2006 el número de usuarios de telefonía móvil en España supera el número de habitantes, tendencia que se ha mantenido al alza llegando a su tope en 2014 con 50,8 millones de líneas móviles, y marcando una penetración del móvil de 109,2 en el último trimestre de 2015. Por su parte, los smartphones en España representan ya el 87% del total de teléfonos móviles, lo que nos sitúa como el primer país europeo en esta ratio y por encima de países como Japón (84%) o Estados Unidos (81%)<sup>931</sup>.

---

<sup>928</sup> Datos del INE. 2016.

<sup>929</sup> *Ibid.*

<sup>930</sup> Tasa de penetración de la banda ancha fija de Internet sobre la población de España de 2006 a 2016. [www.statista.com](http://www.statista.com).

<sup>931</sup> Datos del *Informe Mobile en España y en el Mundo 2016*. Ditendria (Digital Marketing Trends).

Por su parte, el servicio de banda ancha móvil subió 5 puntos porcentuales hasta las 84 líneas/100 habitantes en 2015. La banda ancha móvil sumó 2,3 millones más de líneas en 2015 hasta registrar 39 millones. La mayoría, 37,4 millones, se conectaron a Internet a través de un teléfono móvil. De acuerdo con los datos de los operadores, en el primer trimestre de 2016, la red 4G de Vodafone en España cubre el 94% de la población, la de Orange un 86,7% y la de Telefónica un 83%<sup>932</sup>.

En cuanto al uso de internet, en el año 2016 el 80,6% de la población de 16 a 74 años ha utilizado Internet en los últimos tres meses (un 82,5% de hombres y un 78,6% de mujeres), mientras que el 76,5% de la población de 16 a 74 años ha utilizado Internet de manera frecuente (al menos una vez por semana en los últimos tres meses).

El análisis de la utilización de la red para realizar gestiones diversas también muestra datos muy concluyentes, como que en España 6 de cada 10 usuarios de móvil afirma que ya ha utilizado alguna vez su dispositivo para realizar compras. Y para el 87% de los usuarios españoles la adopción de la banca móvil ha cambiado totalmente el modo en que manejan sus finanzas<sup>933</sup>. No obstante, las estadísticas según las cuales en el año 2015 en España el 40,5% de la población de 16 a 74 años ha comprado por Internet en los últimos tres meses, de los que un 42% han sido hombres y un 39% mujeres, nos sitúan por debajo de la media de la UE-28 que es de 54% de hombres y 53% de mujeres<sup>934</sup>.

Sin embargo, en la utilización de Internet para interactuar con las administraciones o servicios públicos, en el año 2015 la media está por encima de la Unión Europea, situándose en unas tasas del 51% para los hombres y el 48% para las mujeres frente a la de la UE-28 que está en un 48% para los hombres y un 45% para las mujeres. En este mismo campo, durante el año 2016 en España el 59,9% de los hombres (de 16 a 74 años) utilizaron la administración electrónica para obtener información de páginas web de la administración, el 46,3% para descargar formularios oficiales y el 41,3% para enviar formularios cumplimentados. En el caso de las mujeres un 56,2% (de 16 a 74 años) la utilizaron para obtener información de las páginas

---

<sup>932</sup> Informe Económico de las Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual 2016, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>933</sup> Datos del *Informe Mobile en España y en el Mundo 2016* ... op.cit.

<sup>934</sup> Personas que han comprado bienes o servicios a través de Internet para uso privado. INE.

web, el 44,1% para descargar formularios oficiales y el 38,0% para enviar formularios cumplimentados<sup>935</sup>.

Para el estudio *Las TIC en los hogares españoles* (2016) el uso de la administración pública a través de internet tiene una penetración del 32,8% entre los usuarios de 15 años o más. De ellos, el 81,5% ha realizado algún trámite online mientras que el 65,8% se ha descargado algún formulario oficial a través de la red. Aunque la forma más común de contacto con la administración continúa siendo mayoritariamente la presencial, considera que el contacto con las administraciones públicas a través de la red registra ya valores interesantes como refleja el hecho de que el 35,4% de los españoles realice la declaración de la renta por internet<sup>936</sup>.

Los ratios correspondientes a vehículos y parque móvil también elevan las estadísticas nacionales a una elevada posición. España cuenta en el año 2016 con un parque móvil compuesto por 32.106.520 de vehículos. Si contrastamos las series históricas podemos observar cómo el número de vehículos ha crecido exponencialmente los últimos años. En el año 1990 existían un total de 15.696.715, que comparado con los citados datos de 2016 supone que su número ha crecido en más del doble desde entonces<sup>937</sup>.

La comparación con los países europeos de nuestro entorno, en términos de vehículos por habitante, también nos coloca en la media de nuestros vecinos, incluso por encima de algunos de ellos. Así, en España es de 1,71, en Francia de 1,71, en Alemania de 1,69, en Italia de 1,44 y en Reino Unido de 1,73<sup>938</sup>.

Una vez superados los peores años de la crisis las cifras de venta de vehículos también están volviendo a ofrecer su mejor cara. En el año 2016 se vendieron casi 1.150.000 turismos, lo que supone un incremento del 11% respecto a 2015. Algo similar ocurre con el número de

---

<sup>935</sup> Población que usa Internet (en el último año) para interactuar con las administraciones o servicios públicos. INE.

<sup>936</sup> *Las TIC en los hogares españoles. Estudio de demanda y uso de Servicios de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI (ONTSI). Madrid, junio de 2016, pág. 57.

<sup>937</sup> Datos del INE.

<sup>938</sup> Datos obtenidos con los datos de población de los países europeos del Comité Europeo de Municipios y Regiones y del número de vehículos existentes en cada país de [www.datosmarco.com](http://www.datosmarco.com).

vehículos asegurados: 712.569 en 2016, que implica un aumento del 2,45% respecto al último mes del año anterior<sup>939</sup>.

Nos hemos referido igualmente al carril bici interurbano como otra modalidad más para interconectar la capitalidad y los núcleos de población en los municipios fusionados, pues bien, los registros en cuanto al uso de la bicicleta por los ciudadanos son igualmente positivos.

Según el Índice Mundial del Ciclismo 2015 España fue el país del mundo con el mayor crecimiento del número de desplazamientos en bicicleta por parte de sus habitantes entre 2014 y 2015, registrando un incremento anual en el número de viajes en bicicleta superior al 8%. Nuestro país, con ese 8%, fue la nación con el mayor incremento anual por delante de Suiza (+6%), Canadá (+6%), Finlandia (+4%) y los Estados Unidos (+4%)<sup>940</sup>.

Otro dato sobradamente ilustrativo sobre el importante auge del ciclismo entre la población española lo ofrece la Encuesta de hábitos deportivos en España 2015, según la cual el ciclismo supera al fútbol como deporte más practicado en España<sup>941</sup>. También resultan muy indicativas al respecto las estadísticas que proporciona el apartado sobre las bicicletas del Observatorio Cetelem 2016: un 59,5% de los encuestados manifiesta tener una bicicleta, un 45,7% ha considerado la posibilidad de utilizar la bicicleta para ir a trabajar, mientras que un significativo 86,6% cree que la bicicleta puede llegar a ser un medio de transporte más. Y entre el porcentaje de consumidores que tiene intención de adquirir algún tipo de bicicleta, el 98% ha manifestado que quiere hacerlo en los próximos 6 meses<sup>942</sup>.

Confirmando esta buena salud de la que goza el uso de la bicicleta entre la población española el Barómetro de la Bicicleta en España indica que tres de cada cuatro españoles tiene al menos una bicicleta en su casa, que existe una disponibilidad media de 2,0 bicicletas en el

---

<sup>939</sup> España: 646 vehículos por cada 1.000 habitantes. [www.feuvertenmarcha.org](http://www.feuvertenmarcha.org), 12 de enero de 2017.

<sup>940</sup> Índice Mundial del Ciclismo 2015 (Worldwide Cycling Index), publicado por Eco Counter.

<sup>941</sup> Encuesta de hábitos deportivos en España 2015. Subdirección General de Estadística y Estudios, Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2015.

<sup>942</sup> El Observatorio Cetelem 2016: Análisis del consumo en España. Bicicletas. [www.elobservatoriocetelem.es](http://www.elobservatoriocetelem.es).

hogar y que, más importante aún si cabe, la mitad de los españoles es usuario de la bicicleta<sup>943</sup>.

El examen de todos estos resultados nos puede llevar a concluir que no sólo disponemos de la infraestructura, como una avanza red de carreteras, un creciente número de carriles bici o herramientas de administración electrónica y recursos para su extender su implantación en todas las administraciones con independencia de su tamaño, sino también de los medios que permiten hacer uso de ella para que la distancia deje de ser un obstáculo en la relación ciudadano-administración. En ese sentido contamos con un parque móvil acorde con la media de nuestros vecinos más avanzados con el que poder desplazarnos por la tupida red de carreteras al municipio matriz, que además deberá encontrarse a una distancia muy próxima que haga cómodo y rápido el desplazamiento. Otro tanto podemos afirmar sobre el importante número y uso de bicicletas que, en relación con el creciente número de carriles bici interurbanos como alternativa sostenible para intercomunicar municipios y núcleos de población, demanda la construcción de más kilómetros al haberse potenciado como otro medio más de transporte que gana usuarios cada día. Y respecto a la administración electrónica resulta innegable la posición puntera de nuestro país en cuanto a número de ordenadores, conexiones a internet, dispositivos móviles y el paulatino avance entre la población de los hábitos en comercio electrónico y realización de trámites digitales ante la administración.

Estos elementos, que son motor del cambio y dinamización de la sociedad, también están contribuyendo decisivamente a modelar el municipio del siglo XXI, encuadrado en un mundo cada vez más globalizado en el que las distancias y el individualismo dejan paso a un modelo de ente local eminentemente interconectado y en el que las fronteras físicas dejan de suponer un condicionante y una limitación. Nada tienen que ver los actuales municipios, incluso lo más pequeños, con aquellos otros del siglo pasado que apenas contaban con un teléfono, una máquina de escribir y unas arcaicas vías de comunicación que los dejaban casi aislados del mundo exterior. Esa modernización ha llegado para quedarse y formar parte indispensable de los municipios, por lo que no tiene sentido ir a remolque de la misma; al contrario, hay que superar comportamientos atávicos, aprovecharse de las potencialidades y sinergias que ofrece e integrarla en los procesos de reestructuración de la planta local como una

---

<sup>943</sup> Barómetro de la Bicicleta en España, Red de ciudades por la bicicleta, Septiembre de 2015.

poderosa herramienta con la que facilitar la vida de los vecinos en los nuevos municipios fusionados.

## **6. La fusión de municipios: opción más idónea para la efectiva racionalización de la planta local**

Una de las máximas de este trabajo ha sido el análisis y comparación de las distintas alternativas propuestas como solución más adecuada al problema del inframunicipalismo y atomización que sufre la planta municipal española. Las medidas previstas en las regulaciones estatal y autonómica como remedio para combatir el inframunicipalismo no han alcanzado ese objetivo. La LRBRL contempla el establecimiento de regímenes municipales especiales para municipios pequeños y de carácter rural, prevé diferencias organizativas y de servicios obligatorios según la población de los municipios, establece el régimen del Concejo Abierto y las Entidades Locales Menores y recoge la posibilidad de crear entidades supramunicipales asociativas. Pero la experiencia ha demostrado que estas medidas, y las establecidas por las Comunidades Autónomas en sus normativas de régimen local, han resultado insuficientes para frenar el inframunicipalismo, procurar que los vecinos de los pequeños municipios puedan disfrutar unos servicios mínimamente equiparables a los de los núcleos urbanos y evitar así su progresiva despoblación<sup>944</sup>.

Este propósito también nos ha llevado a examinar el derecho comparado y las fórmulas adoptadas por los países de nuestro entorno para racionalizar sus respectivos mapas locales. El examen de las fortalezas y debilidades que ofrecen cada una de ellas, y sin perjuicio de que no exista la opción perfecta puesto que todas presentan puntos de fricción, nos ha llevado a decantarnos por la fusión obligatoria como alternativa más idónea para superar el endémico inframunicipalismo de nuestra planta local.

A continuación recordaremos someramente, a modo de epítome, las deducciones que, tras ese análisis y contraste, nos han llevado a concluir que la mejor vía para acabar con los

---

<sup>944</sup> Martínez Fernández, J.M., *Los pequeños y medianos municipios ante la reforma ...*, op.cit., pág. 1.488.

municipios exiguos y las ineficiencias que de ellos se derivan es la fusión de municipios frente a otras fórmulas, principalmente las basadas en el asociacionismo intermunicipal.

La fusión va a permitir a los pequeños municipios superar su patente incapacidad, creando otros más fuertes, autónomos e independientes que puedan gestionar sus competencias con mayor eficacia y eficiencia, y sin tener que depender de otros entes y administraciones. Frente a ello, las formas de cooperación intermunicipal parten de la base de mantener esos municipios ineficientes acudiendo a entes asociativos como fórmula para paliar (o tal vez sería más correcto utilizar la expresión *parchear*) su probada ineptitud para prestar individualmente las competencias y servicios a que vienen obligados. La alternativa a la agrupación es una sindicación de municipios insostenibles, auspiciada por intereses partidistas frontalmente opuestos a su integración y basados en la sublimación de aspectos como la cuestión identitaria, apelando más a un caduco ideal romántico que a argumentos objetivos.

La racionalización administrativa que implica la fusión y el aprovechamiento de las sinergias y economías de escala a que da lugar supone también un importante ahorro en el gasto público y mejora la suficiencia financiera de los entes locales. Aspecto este que, si siempre resulta importante, aún lo es más en la coyuntura de una devastadora crisis económica que ha puesto de manifiesto lo insostenible de buena parte del sector público. Mientras que las fórmulas cooperativas, por su parte, suponen la creación de nuevos entes que aumentan el gasto, el ya de por sí desproporcionado tamaño del sector público y que han manifestado importantes deficiencias en su funcionamiento derivadas de problemáticas como el impago de cuotas por los asociados, el régimen de adopción de acuerdos, la preponderancia de perfiles políticos sobre los técnicos o el cuestionable coste final de los servicios prestados. Aunque los detractores de las fusiones oponen a este considerable ahorro que no existen estudios que lo constaten, lo cierto es que ya hemos podido comprobar cómo sí existen determinados trabajos muy relacionados con la cuestión y alguno específico de los que se infiere claramente la economización a que da lugar. Del mismo modo resulta palpable, sin necesidad de ningún estudio científico que así lo corrobore, el evidente ahorro que las fusiones supondrían en determinados conceptos, pudiendo cuestionarse su magnitud en cifras pero en ningún caso su efectividad, es el caso de la reducción de gastos en sedes administrativas y sus costes de mantenimiento y funcionamiento, personal, reducción del número de concejales, dietas por asistencias a sesiones etc. Y lo que es aún más concluyente: el que no exista absolutamente ningún estudio que demuestre, o del que se pueda derivar, que



la fusión de municipios, en mayor o menor medida, no suponga un estimable ahorro para la hacienda municipal.

Además, el ahorro derivado de las fusiones no sólo se refleja en esos costes que se ven reducidos directamente a causa de las mismas y las economías de escala que genera la creación de entes de mayor tamaño. Estos procesos también permitirán a los municipios implantar nuevos servicios y acceder a tecnologías que igualmente le van a procurar un importante ahorro. Uno de los ejemplos más claros lo podemos encontrar en la e-administración, cuyo establecimiento permitirá al Ayuntamiento, además de cumplir con una obligación legal y facilitar las relaciones entre los vecinos y la administración municipal, lograr un estimable ahorro derivado de la tramitación electrónica de los procedimientos. Del mismo modo esa administración electrónica facilitará la burocracia entre las empresas y el Ayuntamiento, lo que las hará más competitivas y repercutirá de forma muy positiva en el desarrollo económico del municipio. Esta posibilidad sería de muy difícil articulación a través de consorcios o mancomunidades, resultando más cara y bastante menos práctica y operativa.

Los municipios más grandes también generan mayor actividad económica y dinamismo a su alrededor, este aumento de la riqueza contribuye a crear polos de inversión en su entorno capaces de atraer generación de empleo y desarrollo. Son numerosos los casos de superficies de distribución que han rechazado crear centros logísticos en determinadas poblaciones que, pese a tener una inmejorable ubicación estratégica, por su reducido tamaño e incapacidad para prestar determinados servicios no son aptas para ubicar en ellas dichas empresas.

La creación de entes y organizaciones de superior tamaño también lleva aparejada la capacidad para contar con más medios técnicos y recursos, y sus procesos de reorganización permitirán disponer de personal más especializado o cubrir ciertos puestos cuya provisión resultaba imposible por separado. El reajuste de efectivos a que dará lugar la integración de las plantillas de personal de los municipios fusionados permitirá, por ejemplo, prescindir de ciertos puestos y crear en su lugar otros imprescindibles que resultaban imposibles de cubrir como municipios exigüos. Pensemos en puestos tan esenciales en un Ayuntamiento como un Arquitecto Técnico o un Informático, y que Ayuntamientos de reducido tamaño no pueden permitirse. Dichos procesos de reasignación también facilitarán que cierto personal pueda especializarse en determinadas ocupaciones, redundando en una mayor eficiencia. De la

misma manera una estructura de mayor dimensión haría rentable la inversión para aplicar avances técnicos a la prestación de los servicios públicos que también generarán una mayor eficacia y abaratamiento de su coste a medio plazo.

Desde la perspectiva del principio de subsidiariedad que consagra el artículo 4.3 CEAL, que demanda que la competencia se ejerza por la administración más cercana al ciudadano, en este caso la local, la existencia de municipios exigüos no permite dar cumplimiento al mismo. Si el Ayuntamiento, administración más cercana al ciudadano, no está en disposición de cumplir con sus deberes y proporcionar al vecino la atención que demanda el principio de subsidiariedad queda en papel mojado. Lo mismo ocurre si esa atención la tiene que buscar en un consorcio o una mancomunidad ajena a su municipio ante la incapacidad de éste para procurársela. En cambio, la existencia de un nuevo municipio resultado de la fusión capaz de ejercer sus propias competencias sí haría efectivo este principio. La competencia sería ejercida por un Ayuntamiento más grande, como administración local básica, y mucho más próxima al ciudadano que cualquier ente que se pudiese crear para la prestación supramunicipal de servicios.

En la misma línea la fusión de municipios, lejos de resultar contraria a la autonomía local, conlleva un sustancial refuerzo de la misma que permite garantizarla. No puede olvidarse que la autonomía local también significa que el municipio ha de ser capaz de cumplir los cometidos a que viene legalmente obligado. Difícilmente puede sostenerse la autonomía local de un municipio exigüo que no dispone de los medios y la capacidad necesarias para prestar a sus vecinos los servicios esenciales que ha de procurarles<sup>945</sup>. La fusión de municipios va a revertir esa situación al dar lugar a un Ayuntamiento de mayor tamaño que disponga de los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones, mejorando así su propia autonomía y alcanzando mayores cotas de autogobierno. La configuración de un nuevo ente local más amplio posibilita la prestación de los servicios obligatorios, superiores niveles de calidad e incluso asumir otros nuevos, así como abordar mayores responsabilidades de gestión ganando también en independencia y capacidad de influencia ante otras administraciones públicas. Y, como ha reiterado el Tribunal Supremo y

---

<sup>945</sup> Como sostiene Albi en unas palabras que resultan muy elocuentes, el problema «no es el de conservar los pequeños municipios, sino el de conservar la población de los pequeños municipios, y para ello no hay que tener piedad de los pequeños municipios –como con un romanticismo trasnochado pretenden los municipalistas entusiastas-, sino que precisa tener compasión de los habitantes de los mismos». Albi, F., *La crisis del municipalismo ...*, op.cit., pág. 301.

asumido la práctica totalidad de la doctrina, la autonomía local constitucionalmente garantizada no asegura la preservación del municipio individualmente considerado. Cabe recordar al respecto que *«la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional»*<sup>946</sup>.

Otro tanto puede señalarse respecto de otra vertiente clave de la autonomía municipal, como es la de la suficiencia financiera que obliga a que los municipios dispongan de los recursos financieros necesarios para prestar las competencias que se les asignan. Como hemos visto los municipios más pequeños también son más débiles porque financieramente dependen, en mucha mayor medida que los de mayor tamaño, de las transferencias recibidas de otros niveles territoriales de Gobierno. A esto hay que añadir que en muchos conceptos de la financiación local, como en la participación en los tributos del Estado, la cantidad a percibir por un municipio fusionado con más población que se sitúe en un tramo superior es sensiblemente superior a la que percibirían todos los municipios por separado. Sin olvidar el plus adicional que suponen para el nuevo municipio resultante los incentivos financieros extra previstos en el artículo 13 LRBRL si se opta por la vía del convenio de fusión. Ninguno de estos beneficios en el sistema de financiación local pueden obtenerse a través de fórmulas de cooperación intermunicipal. Por lo que desde la perspectiva de la suficiencia financiera la fusión también sitúa a los municipios en una situación mucho más ventajosa que la que se lograría con otras alternativas supralocales como consorcios o mancomunidades.

Los enormes problemas de los pequeños municipios para garantizar unos niveles de calidad de vida homologables a otros más grandes se traduce en una falta de oportunidades ante la que los jóvenes emigran buscando nuevas oportunidades, dejando unos pueblos cada vez más despoblados y envejecidos<sup>947</sup> que están condenados a su progresiva desaparición a largo plazo. Lejos de lo que algunos sostienen, siempre será mejor una fusión que permita a los municipios seguir conservando su identidad e idiosincrasia, aunque sea agrupados en el seno de un nuevo Ayuntamiento, que dejarlos extinguirse paulatinamente, con lo que la identidad vecinal se ve directamente fulminada. Sin olvidar que esa situación vegetativa en la que malviven la mayoría de municipios exigüos condena a sus vecinos a la desigualdad en las

---

<sup>946</sup> STC 214/1989.

<sup>947</sup> Albi ya citaba un censo en el que se constataba que el 70 por ciento de los trabajadores del campo español rebasaban los cincuenta años. Albi, F., *La crisis del municipalismo ...*, op.cit., pág. 233.

prestaciones recibidas respecto a otros municipios, haciendo que igualmente se resienta la cohesión social y territorial. Ante este panorama, y como sostiene De Diego Gómez, «*el camino más lógico, y creo que inevitable, es la fusión de Ayuntamientos*»<sup>948</sup>.

Al igual que sucede con la autonomía local o el sentimiento identitario la fusión de municipios no menoscaba el principio democrático en los entes locales, al contrario, contribuye a restablecerlo del deterioro que éste sufre en los municipios exiguos. Si ante su manifiesta incapacidad un Ayuntamiento tiene que derivar el ejercicio de sus competencias propias en un consorcio, mancomunidad o comarca, ese principio democrático que se pretende salvaguardar acaba saltando por los aires. El derecho de los vecinos a decidir democráticamente sobre sus propios servicios es sacrificado al transvasarse su prestación a otro ente distinto, cuyos representantes no han elegido, del que pasan a depender para sus atenciones básicas, quedando relegada la toma de decisiones sobre los servicios municipales a un ámbito ajeno al del propio municipio. Es en esa tesitura donde se resiente y pierde su sentido el principio democrático municipal. En contraposición con este modelo, la fusión propicia que los habitantes de los antiguos municipios, como vecinos de pleno derecho del nuevo Ayuntamiento, puedan decidir democráticamente, y a través de representantes elegidos directamente, sobre los servicios y competencias que presta el municipio en su propio seno sin tener que derivarlos a otros entes extraños que escapan a su control democrático.

Otra de las opciones planteadas aboga por renunciar a las fusiones obligatorias, proponiendo en su lugar acomodar el mapa municipal a la existencia de pequeños municipios por la vía de adaptar el sistema competencial local a las posibilidades de los municipios exiguos, eximiéndolos del ejercicio de determinadas competencias cuya prestación les resulta imposible debido a su reducido tamaño. En palabras de Rebollo Puig, «*se trata de hacer un traje a la medida de cada comunidad local*», y lo que nos resulta aún más discutible, el considerar una opción preferible a la fusión el «*dejar municipios casi sin vida, vida, además, con respiración asistida y en parte insuflada y mantenida artificialmente por otras Administraciones*»<sup>949</sup>. Ante esta alternativa cabe plantearse qué sentido tiene mantener artificialmente entes locales inviables que, una vez despojados de la mayor parte de competencias y servicios que no pueden desarrollar, quedan transformados en una mera

---

<sup>948</sup> De Diego Gómez, A., *Las fusiones de Ayuntamientos ...*, op.cit., pág.32.

<sup>949</sup> Rebollo Puig, M., *La supresión de los pequeños municipios ...*, op.cit., pág. 202-204.

personificación jurídica difusa muy alejada de la imagen reconocible que se tiene en la conciencia social de lo que debe ser, y sobre todo hacer, un municipio. Trazando un paralelismo, no resultaría concebible mantener un hospital que no cuenta con medios suficientes, reduciendo su carta de servicios tan sólo a ciertas especialidades médicas en lugar sustituirlo por otro capaz de prestarlas todas, por el mero hecho de que algunos usuarios estén muy identificados o unidos sentimentalmente a él. Resultaría inconcebible continuar manteniendo como hospital una suerte de centro en el que no hubiese especialidades esenciales como enfermería, traumatología, cardiología o pediatría por falta de recursos, que de complejo hospitalario sólo tendría el nombre y la fachada, por aplacar a toda costa los intereses partidistas y un sentimiento romántico, cuando no irracional, de una serie de usuarios. Como bien afirma Arenilla Sáez, «*las posibles soluciones a los males ciertos del inframunicipalismo deben conjugar los sentimientos con la razón*»<sup>950</sup>.

Sin duda resultaría preferible sustituir ese tosco sucedáneo por un gran hospital comarcal con todos los medios y especialidades y, si es necesario, mantener centros de salud para la atención primaria básica en los municipios. Algo similar ocurriría con la fusión. El nuevo municipio fusionado sería el hospital comarcal de mayor tamaño y medios suficientes que le permitieran albergar todas las especialidades médicas, y las pequeñas sedes desconcentradas que podrían mantenerse en los núcleos de población equivaldrían a esos centros de salud.

Los títulos competenciales para poder imponer las fusiones tampoco constituyen un obstáculo. Pese a que han corrido ríos de tinta sobre la posible inconstitucionalidad de la LRSAL, los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la misma, siguiendo la línea de fallos anteriores, han ratificado la constitucionalidad de la nueva redacción dada al artículo 13 LRBRL. Esto ha llevado a Romera Jiménez y Rodríguez Márquez, trayendo a colación la STC 103/2013, de 25 de abril, a concluir que «*Por tanto, es el Estado quien puede fijar las condiciones económicas, de territorio y población necesarias para la existencia de municipios, de donde se deduce que podría, incluso, haber impuesto la fusión obligatoria de los que no alcanzaran determinado tamaño. Así las cosas, parece que no cabe duda acerca de la legitimidad constitucional de la opción escogida por la LRSAL,*

---

<sup>950</sup> Arenilla Sáez, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático ...*, op.cit., pág. 188.

*que pasa por el fomento de la fusión, imponiendo tan sólo un límite mínimo de población para la creación de nuevos municipios»<sup>951</sup>.*

La posibilidad de que el Estado pueda optar por configurar un modelo territorial local distinto, que suponga la fusión obligada de municipios o incluso la desaparición de aquellos que no superen un determinado umbral de población, ha sido abonada por la propia jurisprudencia. Queda reconocida la viabilidad de cualquier otro modelo por el que hubiese podido optar el legislador, incluso aquellas variantes que pudiesen suponer una reducción en el margen competencial y de decisión de las Comunidades Autónomas. Recogiendo esta doctrina constitucional buena parte de la doctrina acepta sin ningún cuestionamiento la constitucionalidad del establecimiento, desde la regulación básica estatal, de una hipotética fusión municipal de carácter forzoso. Lozano Cutanda, en su análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, llega a la siguiente conclusión que también hacemos nuestra: *«En cambio, la Sentencia declara la constitucionalidad de las restricciones introducidas por la LRSAL en el régimen de creación, supresión y alteración de los términos municipales así como el incentivo a la fusión voluntaria de municipios, e incluso parece avalar una reforma más intensa que estableciese “las directrices fundamentales de un mapa municipal español” (FJ 6) (...) La Sentencia destaca el hecho de que la LRSAL “solo contiene límites a la creación de nuevos municipios (y) nada dice, en particular, sobre las fusiones imperativas”, lo que suscita la duda de si una ley básica estatal que estableciera tales fusiones sería acorde con la Constitución. Podría pensarse que sí, siempre que se limitase a establecer las normas básicas y remitiese a las comunidades autónomas su concreción; así parece inferirse de lo que dice a continuación la Sentencia: “la legislación básica sigue optando en este punto por no establecer las directrices fundamentales de un mapa municipal español. Por tanto, <la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local> podrá regular, planificar y acordar estas fusiones imperativas con los escasos límites que resultan del primer apartado del art. 13 LRBRL” (que se refiere a la fusión obligatoria de municipios como respuesta al incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto)»<sup>952</sup>. En definitiva, el Estado podría cambiar su arquetipo de planta local y decantarse por otro distinto que diese cabida a la supresión o fusión de municipios con*

---

<sup>951</sup> Romera Jiménez, O. y Rodríguez Márquez, J., *Medidas de la Ley de Racionalización ...*, op.cit.

<sup>952</sup> Lozano Cutanda, B., *El Tribunal Constitucional anula o reinterpreta algunos preceptos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (STC 41/2016)*, El Consultor de los Ayuntamientos, Ed. Wolters Kluwer, nº. 11, 15 de junio de 2016, pág. 1.313.

carácter forzoso, aunque la competencia para tramitar los expedientes a través de los que se materializaría continuara estando en manos de las Comunidades Autónomas. Todo ello sin perjuicio de la competencia autonómica, inédita hasta ahora, para poder imponer por su propia iniciativa las fusiones que se estimen pertinentes de cara a la mejor ordenación local de sus respectivos territorios<sup>953</sup>.

También avaló en su momento esta posibilidad el Tribunal de Cuentas que, en su Informe 931/2011, realizó contundentes recomendaciones a favor, entre otros aspectos, de la fusión de municipios en los siguientes términos: *«eliminando y evitando, en lo posible, tanto la duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias (...) así como la persistente presencia de entidades que no prestan ningún servicio o que carecen de actividad y promoviendo, en su caso, fórmulas de agrupación de entidades para una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios»*.

Ésta, junto a otras muchas recomendaciones en el mismo sentido de distintos organismos, instituciones y algunas Comunidades Autónomas<sup>954</sup>, fue asumida también por el propio Gobierno al elaborar el *Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012* que se presentó ante la Unión Europea. En él se contenían las medidas de racionalización previstas para paliar los efectos de la crisis económica y financiera, entre las que estaba la agrupación de municipios, que se realizaría de la siguiente forma: *«Las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que sólo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población»*<sup>955</sup>.

Opinión que también ha sido compartida por el Consejo de Estado que, en su dictamen emitido con motivo del Proyecto de LRSAL, avaló la posibilidad de iniciar un proceso de fusión de municipios considerando que tal posibilidad no es contraria a la autonomía local, sino

---

<sup>953</sup> Tanto el TRRL como el RPDT (ambos en su artículo 9), así como la práctica totalidad de leyes autonómicas de régimen local lo contemplan al establecer que los expedientes de alteración de términos municipales podrán iniciarse de oficio por la Comunidad Autónoma.

<sup>954</sup> Las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón, Cantabria y País Vasco se mostraron públicamente a favor de fusionar municipios.

<sup>955</sup> Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012, págs. 95.

que, más bien al contrario, *«para que esta pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que, respetando su diversidad, los Municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas, de manera que puedan atender con eficiencia a las necesidades vecinales y desempeñar su función como uno de los factores básicos de cohesión social»*<sup>956</sup>.

Del mismo modo gran parte de la doctrina más autorizada, entre la que se encuentran juristas de la talla de Fernández Rodríguez, Parada Vázquez, Junquera González, Albi, Sosa Wagner, Escuín Palop o Entrena Cuesta, se han decantado por las fusiones de municipios como el remedio más idóneo para la racionalización de la planta local española.

Por otro lado, aunque la oposición frontal a las fusiones es muy elevada entre las Federaciones de Municipios y Provincias, Alcaldes, Concejales y Partidos políticos, respecto a los que no podemos olvidar que también les va un crucial interés político en ello, entre los ciudadanos no parece existir tanto grado de rechazo. Desgraciadamente viene siendo habitual que la clase política vaya por un lado en sus planteamientos y la ciudadanía transite por otro diametralmente opuesto. Un mayor porcentaje de los vecinos suelen mostrar, con independencia de su ideología o identificación sentimental, mayor interés por asegurar las cuestiones que afectan a su calidad de vida en el municipio en que residen por encima de otras consideraciones de tipo político o partidista. Así lo reflejan algunas encuestas. El Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (Egopa) 2016, realizado por el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (Cadpea) de la Universidad de Granada, muestra que un 64% de los encuestados estima conveniente la fusión de municipios pequeños. En Galicia, según otra encuesta realizada por la empresa especializada Sondaxe en el año 2014, el porcentaje es similar y el 60,6% de los encuestados se mostró a favor de que su Ayuntamiento se uniese a otro.

Todas estas consideraciones, unidas a la incapacidad de las fórmulas de cooperación intermunicipal para solventar de modo definitivo el problema de inframunicipalismo de la planta local, que renuncia a solucionar limitándose a postergarlo indefinidamente mediante el tratamiento paliativo de la prestación conjunta de servicios, nos lleva a postularnos por la

---

<sup>956</sup> Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio.



necesidad de acometer un ambicioso programa de fusión de pequeños municipios inviables. Fusiones que, dado el contumaz fracaso histórico de las fusiones voluntarias a través de incentivos de la que la reciente LRSAL es buena muestra, y evitando caer en el mismo error, debieran tener, en última instancia, carácter forzoso para los municipios implicados<sup>957</sup>.

Por último, cabe insistir en la necesidad de tener muy claro que la fusión de municipios no constituye en ningún caso un fin en sí mismo, sino que tan sólo se trata del instrumento que consideramos más idóneo para alcanzar el objetivo primordial al que nos venimos refiriendo a lo largo de todo este estudio: la consecución de unas nuevas entidades locales de mayor tamaño con una capacidad de gestión y financiación adecuada que les permita prestar servicios públicos de calidad y ejecutar sus propias políticas de promoción del desarrollo local, sociocultural e institucional.

---

<sup>957</sup> Decimos en última instancia porque esta solución no es incompatible con conceder previamente un determinado plazo para que la fusión pueda realizarse de mutuo acuerdo y con carácter voluntario.



## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

A lo largo de los capítulos de la presente tesis ya hemos ido adelantado algunas de las conclusiones alcanzadas. En el presente apartado expondremos de manera más sistemática y resumida dichas conclusiones, que constituyen los resultados más relevantes obtenidos en este trabajo de investigación. Todo ello con el modesto propósito de aportar algunas propuestas concretas que puedan resultar de utilidad para la necesaria reordenación de la planta local española.

**PRIMERA.-** Uno de los aspectos esenciales de la creación de un nuevo municipio como consecuencia de una alteración territorial es la de la regulación del órgano al que corresponderá el gobierno y la administración transitoria del municipio hasta la celebración de nuevas elecciones locales. Tanto el artículo 16 RPDT como la normativa de régimen local autonómica confían el gobierno transitorio a una figura que se suele denominar Comisión Gestora, cuyos miembros serán designados en función de los resultados obtenidos por las respectivas formaciones políticas en las últimas elecciones locales en los municipios o parte los mismos afectados por la alteración. A ésta corresponderá provisionalmente la administración del nuevo municipio hasta la celebración de las siguientes elecciones locales. Pero este hecho plantea dos problemas: el excesivo tiempo que puede transcurrir hasta las próximas elecciones locales con un órgano de gobierno transitorio y la legitimidad que pueda tener esa comisión, que es transitoria y no ha sido elegida directamente, para decidir sobre cuestiones de gran trascendencia que se plantean cuando nace un nuevo municipio.

Para evitar esos inconvenientes se han llegado a proponer la aplicación del régimen de Concejo Abierto para trámites de gestión ordinaria en esos casos o hacer coincidir la creación del municipio con la celebración de elecciones locales, pero incluso los propios ideólogos de las mismas han reconocido la dificultad práctica de ponerlas en marcha.

Creo que para estos casos podría resultar más apropiada una modificación del artículo 183 LOREG, consistente en añadir como otro motivo más para la convocatoria de nuevas elecciones locales parciales la creación de un nuevo municipio, limitando su aplicación a

supuestos en que el lapso temporal de administración por parte de un gobierno provisional no elegido directamente puede resultar demasiado prolongado. En ese sentido estimo que debería preverse esa celebración de elecciones locales parciales siempre que, desde que se constituye el municipio, resten aún más de dos años para las próximas elecciones municipales.

**SEGUNDA.-** A diferencia de lo que sucede con la modalidad de segregación para la creación de un nuevo municipio, en el caso de las fusiones o agregaciones a municipios limítrofes no se permite que el expediente pueda ser incoado a instancia de la iniciativa vecinal. Sin embargo, tanto el artículo 13 LRBRL como gran parte de las leyes de régimen local autonómicas, en un intento de combatir el inframunicipalismo y reducir el número de municipios exiguos, contienen previsiones destinadas a fomentar la agrupación de municipios. Del mismo modo la doctrina, de forma unánime, y el propio Consejo de Estado coinciden en reconocer esta inclinación proclive a las fusiones del legislador aunque no suponga una voluntad contraria a las segregaciones. En vista de esta voluntad favorable a las fusiones que subyace a la normativa sobre alteraciones de términos municipales, no resulta demasiado coherente con ese planteamiento privar a los vecinos interesados del instrumento que les permita canalizar su aspiración de fusionarse o agregarse a otro municipio limítrofe.

En virtud de todo ello considero apropiada la introducción, junto al resto de sujetos legitimados para instar la fusión de municipios o su agregación a otro limítrofe, de los propios vecinos de los núcleos de población interesados en promover esa alteración. Entiendo que, como otra derivada más del espíritu proclive a facilitar las fusiones o agrupaciones, no debe resultar necesario que la iniciativa vecinal venga suscrita forzosamente por vecinos de todos los municipios, bastando con que el posible interés de la población de uno de los municipios afectados resulte suficiente para, al menos, iniciar el correspondiente expediente.

**TERCERA.-** Para poder llevar a cabo los procedimientos de segregación de parte de un término municipal para la creación de un nuevo municipio, salvo los incoados de oficio por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, se exige como requisito *sine qua non* la aprobación de la iniciativa por acuerdo de Pleno, con mayoría cualificada, por parte de los Ayuntamientos interesados. De manera que si el municipio matriz no aprueba en su Pleno la iniciativa de segregación del núcleo de población éste no podrá constituirse como un nuevo municipio. Esta regulación ha ocasionado situaciones sumamente contradictorias en las que núcleos de población con menos de 700 habitantes han podido constituirse como nuevos

municipios, al haber apoyado su Ayuntamiento matriz la propuesta de segregación, mientras que otros con más de 20.000 habitantes no han podido acceder a tal condición ante la negativa de sus respectivos Ayuntamientos a aprobar su iniciativa segregacionista.

Esto supone que, en gran medida, la voluntad del Pleno de un determinado Ayuntamiento está condicionando un interés prevalente superior como el de la ordenación territorial de la planta local autonómica, que se articula de manera incongruente al incrementar su nómina de administraciones locales con nuevos municipios *exiguos* a la vez que impide su constitución como tales a núcleos de gran tamaño que cumplen todos los requisitos para serlo.

Sin perjuicio de la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en permitir estas incoherencias, cuando tienen mecanismos para realizar de oficio las alteraciones territoriales necesarias para evitar que minúsculas pedanías sean Ayuntamientos y permitir que grandes núcleos se constituyan como municipios, considero necesaria una modificación normativa que impida estas situaciones tan contradictorias y difícilmente comprensibles para el ciudadano.

A tal efecto propongo que en este tipo de procedimientos la negativa del municipio matriz no funcione como un derecho a veto que anule automáticamente la iniciativa, sino que el acuerdo de Pleno no resulte vinculante y únicamente pueda basarse en él la denegación cuando éste se funde en datos y criterios objetivos suficientemente justificados que demuestren la improcedencia de proceder a la segregación solicitada.

**CUARTA.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 148.1.12º CE las diferentes Comunidades Autónomas han asumido como competencia exclusiva en sus Estatutos de Autonomía, con el único límite de las bases estatales plasmadas en el artículo 13 LRBRL, la alteración de términos municipales comprendidos en su territorio. Desgraciadamente no puede hacerse una lectura demasiado positiva del desarrollo normativo autonómico en esta materia. Con carácter general el legislador autonómico, salvo contadas excepciones, no ha resultado demasiado original ni innovador en su obra regulatoria, que en la mayor parte de los casos se ha limitado a una imitación de la estatal. Cuando no ha mostrado directamente un absoluto desinterés en esta materia que le ha llevado, como en los casos de Cantabria y Extremadura, a no aprobar normativa alguna al respecto. Ese desinterés también se evidencia en el hecho de que ninguna de las leyes autonómicas de régimen local haya sido

reformada para adaptarse a las importantísimas reformas que la LRSAL ha introducido en este campo. Estas normativas, que han resultado inocuas para combatir la fragmentación de sus respectivas plantas locales, junto con la falta de impulso de los diferentes gobiernos autonómicos a los procesos de reordenación territorial local ha propiciado que, lejos de descender el número de municipios, desde que las Comunidades Autónomas han asumido esta competencias su número ha aumentado en el conjunto del país.

Esta circunstancia exige que, por parte de los parlamentos autonómicos, se realice un verdadero esfuerzo para reformar sus respectivas normativas, cuando no aprobarlas, adaptarlas a las nuevas disposiciones básicas e introducir los cambios que resulten procedentes para contar con instrumentos realmente útiles para lograr el objetivo de racionalizar sus respectivas plantas locales de acuerdo con las singularidades de su propio territorio. Para ello entendemos necesario que en todas las autonomías se constituyan comisiones parlamentarias, asesoradas por comités de expertos y en las que también estén presentes las Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias, con el fin de estudiar estas modificaciones y de impulsar en su seno la puesta en marcha de procesos integrales de reordenación de su estructura territorial local para hacerla racional y eficiente.

**QUINTA.-** Con la Constitución de Cádiz de 1812 se implanta en España un tipo de planta local que obedece al modelo francés de inspiración napoleónica, que busca implantar el uniformismo en todo el país mediante la generalización de la institución del Ayuntamiento. Estos nuevos postulados originaron la creación de un buen número de nuevos municipios, que constituyen en gran medida la génesis del problema de atomización que viene arrastrando desde entonces la planta local española. Ésta se caracteriza por la existencia de un gran número de municipios de pequeño tamaño, con tendencias poblacionales regresivas y sin la población, territorio ni recursos necesarios para la realización de las funciones que les encomienda la ley.

Desde entonces, dejando a salvo las dos únicas excepciones que supusieron la Leyes de 8 de enero 1845 y 48/1966 que permitieron la supresión de una importante cantidad de municipios, la tónica general ha sido la inexistencia de proyectos de reordenación del mapa municipal con los que reducir el número de entidades locales, cuando no su aumento. La doctrina, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Europa e incluso el propio gobierno en su Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012, han



insistido en la necesidad de agrupar o fusionar municipios para acabar con la excesiva fragmentación de nuestra planta local. Sin embargo este clamor no ha encontrado eco en los diferentes responsables políticos, tanto nacionales como autonómicos desde que asumieron las competencias en la materia, cuya inactividad en este campo ha resultado palmaria.

Esto hace que ninguna de las propuestas que hagamos en este trabajo, ni las valiosas aportaciones que ha realizado la doctrina más autorizada en este campo, tengan valor alguno si no existe ningún interés en realizar la reforma por parte de quienes están llamados a acometerla. A tal efecto el primer paso a dar en este proceso corresponde a nuestros dirigentes nacionales y autonómicos, en ejercicio de sus competencias derivadas de los artículos 149.1.18º y 148.1.2º CE, que deberán tomar conciencia de la necesidad de reorganizar el mapa municipal y no eludir su responsabilidad aplazando *sine die* una reforma que es inevitable y más acuciante cada día que pasa. Deberán actuar en consecuencia y mostrarse dispuestos a iniciar este proceso largo y difícil, en el que serán necesarias altas dosis de consenso para integrar posturas muy alejadas y conjugar los sentimientos con la razón, buscando como meta final el interés general de todos nuestros pequeños municipios y sus vecinos.

Por lo que proponemos la concertación de un Pacto de Estado entre las diferentes fuerzas políticas, que integre en su seno a actores esenciales como la FEMP y se apoye en Comisiones de Expertos de todos los ámbitos, en el que prime el sentido de Estado y la altura de miras, dejando intereses partidistas y políticos a un lado, con el objetivo de sentar las bases para la reforma territorial local que resulta ineludible.

**SEXTA.-** Con motivo de la crisis económica iniciada en el año 2008 y como respuesta a los compromisos asumidos con la Unión Europea para espantar los fantasmas de un eventual *rescate* se produjo la aprobación de la LRSAL. Los cambios introducidos persiguen el sometimiento de la normativa básica a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el objetivo de eliminar duplicidades en el ejercicio de competencias por parte de los diferentes niveles territoriales de gobierno, tratando de hacer posible la máxima de *una administración una competencia*. La crisis económica contribuyó a avivar el aletargado debate sobre la estructura territorial, coyuntura que aprovechó la LRSAL para introducir cambios importantes tratando de incidir en la ordenación de la planta local, si bien lo hizo de manera atropellada, cortoplacista y sometida a una dimensión básicamente

económica. Las principales modificaciones realizadas con ese objetivo fueron la reforma del artículo 13 LRBRL para fomentar las fusiones y tratar de reducir las segregaciones introduciendo requisitos más estrictos, el reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales mediante la coordinación de la prestación de servicios en municipios de población inferior a los 20.000 habitantes con el consiguiente endurecimiento del régimen de funcionamiento y constitución de otras entidades asociativas como consorcios y mancomunidades, y la transformación de las entidades de ámbito inferior al municipio en órganos de gestión desconcentrada privados de personalidad jurídica. En nuestra opinión esta regulación no puede considerarse en modo alguno un verdadero intento de reforma del mapa municipal, puesto que cualquier iniciativa en ese sentido requiere de la previa existencia de un proyecto anteriormente definido, fruto del estudio sosegado, debidamente debatido y consensuado, con el objetivo final de acometer una decidida reforma integral de la planta territorial local. Ninguno de esos ingredientes se ha dado en la LRSAL, que ha consistido en una reforma poco ambiciosa en este campo, improvisada y a la desesperada, que se ha limitado tan sólo a *parchear* algunos aspectos del régimen local, lo que se ha dejado notar en sus resultados que sólo cabe calificar de manifiestamente mejorables. Del balance de estos casi cuatro años de vigencia de la LRSAL, atendiendo a sus propósitos de reducir el número de segregaciones y estimular las fusiones, sólo podemos concluir que se ha tratado de una normativa totalmente inocua al haberse incrementado el número de municipios y no haberse realizado ninguna fusión.

A continuación expondremos nuestra valoración de las disposiciones más relevantes introducidas por la LRSAL realizando algunas propuestas sobre las mismas:

a) El artículo 13.2 LRBRL prevé que sólo puedan crearse nuevos municipios sobre la base de núcleos de población de, al menos, 5.000 habitantes. Se trata de una medida que enjuiciamos muy positiva en la medida en que contribuye a cambiar la tendencia a la creación de municipios, que ha predominado sobre la de la fusión en los últimos 35 años. Sólo basta recordar que la gran mayoría de los municipios que se han segregado en los últimos años contaban con una población muy inferior a esa cifra. Aunque no puede perderse de vista que esta cifra de 5.000 habitantes viene considerándose habitualmente como un mínimo razonable a partir del cual un municipio puede resultar viable, pero se encuentra aún muy lejos de los 10.000 habitantes que gran parte de la literatura científica o el propio Consejo de Europa recomiendan como mínimo idóneo de población para garantizar una satisfactoria prestación

de servicios públicos a sus vecinos. Luego la fijación del requisito poblacional de 5.000 habitantes implica que se puedan crear municipios que estarían en la misma frontera de la población que se considera el mínimo indispensable, a lo que se añade la fuerte tendencia a la despoblación que suelen padecer estos municipios y que los llevan a perder habitantes anualmente. Consideramos que hubiese resultado más idóneo establecer una cifra más alta que asegure que los nuevos municipios que puedan constituirse superen de manera más holgada ese límite de viabilidad que marcan los 5.000 habitantes, para evitar que se puedan situar por debajo de esos guarismos de población recomendada pasados unos años. Para evitarlo proponemos que, como término medio entre los 5.000 habitantes establecidos y los 10.000 recomendados, se establezca un requisito poblacional mínimo de 7.000 habitantes, con el que garantizar la creación de municipios con una base poblacional suficientemente sólida como para asegurar su viabilidad como entidad local en un futuro próximo.

b) En el marco del sometimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la LOEPSF en los que se enmarca la LRSAL, el artículo 13.2 LRBRL también condiciona la creación de nuevos municipios a que éstos resulten financieramente sostenibles. No obstante, ni en este precepto ni en la restante normativa sectorial aplicable, existe un concepto de qué debe entenderse en concreto por *municipio financieramente sostenible*. Se trata de concepto jurídico indeterminado y de reciente implantación que generará dificultades para su aplicación e interpretación. Nuestra propuesta en este aspecto trata de arrojar algo de luz sobre este concepto aportando la siguiente definición de municipio financieramente sostenible, que pueda servir de pauta orientativa a la hora de valorar este criterio en los expedientes de alteración territorial: «*Serán municipios financieramente sostenibles aquellos que no gasten más de lo que ingresen, mantengan un nivel de endeudamiento adecuado, elaboren sus presupuestos anualmente dentro de una planificación a medio plazo, proporcionen información económico financiera veraz y públicamente disponible, apliquen políticas de racionalización del gasto y mejora de la gestión valorando sus repercusiones, tengan en cuenta el impacto que sus actuaciones puedan provocar en el resto de administraciones públicas y sean responsables de las consecuencias derivadas del incumplimiento de todo lo anterior*».

c) Para que dos municipios puedan fusionarse mediante el convenio de fusión bastará únicamente con que así lo acuerden sus respectivos Plenos, sin que resulte necesaria su aprobación definitiva por parte de las Comunidades Autónomas, como así se infiere de la STC

que desestima el recurso del Parlamento navarro contra la LRSAL y del tratamiento que se hace de la figura del convenio de fusión en la Ley de municipios de Canarias aprobada con posterioridad a la LRSAL, que exige únicamente ambos acuerdos plenarios.

d) Según lo dispuesto en el artículo 13.4 LRBRL el nuevo municipio resultante de la fusión no podrá separarse hasta pasados diez años de la adopción del acuerdo de fusión. Sin perjuicio de la valoración positiva que nos merece la intencionalidad, entendemos que se queda a medio camino porque, por un lado, trata de dar cierta estabilidad y evitar fusiones fraudulentas con el único objetivo de beneficiarse de los incentivos pero, por otro, intenta vencer las posibles reticencias de políticos y vecinos ofreciéndoles un carácter temporal para las mismas que les permita dar marcha atrás pasado un tiempo si así lo desean. Este intento de *nadar y guardar la ropa* deja a los municipios fusionados en una especie de situación de interinidad permanente que entendemos sumamente perjudicial para la estabilidad y perdurabilidad que debe inspirar la configuración de la planta local. Motivo por el cual consideramos necesario un plazo temporal más amplio para que estas fusiones puedan afianzarse en todos los ámbitos, y en varias generaciones de vecinos se pueda asentar ese sentimiento de pertenencia e identificación con el nuevo municipio común.

e) El artículo 13.4.a) LRBRL establece como uno de los incentivos de la firma del convenio de fusión que el coeficiente de ponderación que resulte de lo dispuesto en el artículo 124 TRLRHL se incrementará en 0,10. Esta previsión excluye a los municipios del artículo 111 del TRLRHL (capitales de Provincia o Comunidad Autónoma, o con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes). Aunque es lógico pensar que la fusión será empleada casi en exclusiva por medianos y pequeños municipios, también puede darse el caso de otros de mayor tamaño cuyo territorio prácticamente se confunda con el del municipio limítrofe resultando conveniente la fusión entre ambos. Por tal motivo consideramos que resulta más apropiado suprimir esa innecesaria alusión a los municipios del artículo 124 TRLRHL, de forma que igualmente puedan disfrutar de este incentivo municipios mayor tamaño que también deseen optar por la fusión.

f) Con el objetivo de vencer una de las resistencias más enconadas de este tipo de procesos, la de los políticos locales, el artículo 13.4.b) LRBRL dispone que el órgano de gobierno transitorio del nuevo municipio estará integrado por la suma de los Concejales de los municipios fusionados. Con esta fórmula ninguno de los concejales existentes en los

municipios que se fusionan perdería tal condición hasta la celebración de las siguientes elecciones locales. En un sencillo ejemplo esto supone que si un municipio de 2.500 habitantes (al que corresponden 9 concejales) se fusiona con otro de 3.000 habitantes (al que corresponden 11) para formar un nuevo municipio de 5.500 habitantes, su órgano de gobierno transitorio estaría integrado por 20 concejales. Si comparamos esos 20 concejales con los 13 que corresponden a un pueblo de 5.500 habitantes o con los 21 establecidos para municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, el resultado parece bastante desproporcionado. Aunque se trata de un organismo transitorio, entendemos que resulta injustificado y contrario a los principios de sostenibilidad, ahorro y reducción del gasto que presiden la LRSAL así como los procesos de fusión. Consideramos más proporcional y apropiado que el organismo transitorio se ajuste a las reglas establecidas con carácter general para la Comisión Gestora en el artículo 16 RPDT que, en supuestos de fusión, se integrará por un número de vocales igual al de concejales que, por su población, correspondiese al nuevo municipio.

g) El artículo 13.4.f) LRBRL establece otro incentivo para estimular las fusiones, como es la dispensa que se hace al municipio resultante de prestar los servicios mínimos del artículo 26 LRBRL a que resulte obligado por su aumento poblacional. Resulta comprensible que se pueda adoptar esta medida para facilitar, en sus primeros años de vida, el funcionamiento del nuevo municipio, su acoplamiento, armonización y estabilización de su situación económico-financiera y presupuestaria. Pero transcurrido ese plazo de normalización y homogeneización institucional no se entiende que el nuevo municipio, en teoría más fuerte, organizado y solvente, quede dispensado *sine die* de prestar los servicios a los que viene obligado. Entre otras cuestiones porque supondría una discriminación a sus vecinos, contraria al principio de igualdad del artículo 14 CE, que pueden verse privados de servicios que sí reciben los de otros municipios pertenecientes al mismo tramo de población. En base a todo ello consideramos necesaria la modificación de este incentivo en orden a establecer un plazo máximo para la dispensa en la prestación de esos servicios obligatorios.

h) La LRSAL, a diferencia de algunas leyes autonómicas de régimen local que sí han previsto tal posibilidad, no ha contemplado en ninguna de sus disposiciones transitorias su aplicación a procedimientos de alteración de términos municipales que se encontrasen en tramitación en el momento su entrada en vigor. El resultado de esa omisión no ha podido ser más negativo ya que después de su entrada en vigor, y al resolverse dichos expedientes en tramitación según las regulaciones autonómicas al no resultar de aplicación la LRSAL, se han

continuando constituyendo municipios exigüos, en su mayoría con poblaciones inferiores a los 1.000 habitantes. Para evitar esa situación, tanto en futuras normativas sobre alteración de términos municipales como para expedientes que aún puedan encontrarse en tramitación, creemos recomendable introducir una disposición transitoria que establezca la aplicación de sus disposiciones a procedimientos ya iniciados a su entrada en vigor.

**SÉPTIMA.-** La principal consecuencia derivada del inframunicipalismo es la existencia de un excesivo número de municipios muy pequeños que, debido a su falta de recursos y organización derivada de su reducido tamaño, se encuentran con importantes dificultades para ejercer las competencias y prestar los servicios que tienen legalmente atribuidos. Para tratar de paliar dichas deficiencias, y considerando sus defensores que se trata de una medida preferible a las fusiones o agrupaciones al resultar más respetuosa con la autonomía local, los municipios han acudido a instrumentos de cooperación intermunicipal como consorcios, mancomunidades o, en menor medida, comarcas. Estas fórmulas, típicas de los países del Sur de Europa, conocidas como modelo mediterráneo y muy extendidas en nuestro país merced a la flexibilidad que ofrecía su constitución, consisten básicamente en mecanismos de asociacionismo de carácter voluntario entre los municipios que dan como resultado la creación de estructuras jurídicas conjuntas para la prestación en común de servicios o competencias locales. Los valedores de este modelo destacan como sus principales ventajas que no implican la supresión de municipios en contra de su voluntad, lo que resulta más acorde con los principios de autonomía local y subsidiariedad, permiten a los municipios la prestación conjunta de servicios de calidad a un menor coste y suponen una medida que no resulta conflictiva ni genera la contestación social de las fusiones.

Pero la opción basada en estas fórmulas asociativas también presenta numerosas deficiencias. Suponen una renuncia a la reordenación de la planta local, con lo que persiste la situación de atomización municipal que conlleva la perpetuación de pequeños municipios muy débiles, con escasos recursos, totalmente dependientes de niveles superiores de gobierno para la prestación de sus servicios y sin capacidad de influencia ante otras administraciones. Estas entidades también presentan un importante déficit democrático al no elegir directamente los vecinos a sus representantes. Del mismo modo el transvase de un elevado número de competencias desde los municipios a otros organismos externos resulta sumamente cuestionable desde el punto de vista de los principios de autonomía local y de autoorganización de los ayuntamientos. Igualmente su creación supone un aumento del gasto

público y la existencia de un buen número de organismos adicionales que enmarañan, aún más si cabe, el ya superpoblado sector público local haciéndolo todavía más confuso, con los consiguientes problemas añadidos de coordinación con otras instituciones presentes en este ámbito y el riesgo de incurrir en solapamientos y duplicidades.

Por otra parte, la experiencia asociativa ha puesto de manifiesto importantes déficit en la organización y funcionamiento de estos entes como son la total dependencia para su financiación de las cuotas de los municipios integrantes y transferencias recibidas de otras administraciones. Esta dependencia, unida a la notable reducción que han experimentado las aportaciones de otros niveles territoriales (principalmente el autonómico) tras la crisis económica y a la habitual morosidad de los municipios en el pago de las cuotas, ha provocado que la situación financiera de la mayoría de estos ellos haya devenido en insostenible. Además de contar con un régimen de funcionamiento interno basado en un sistema de mayoría y reparto de votos que dificultan notablemente la adopción de acuerdos y su funcionamiento. Siendo tal la situación de abandono en que han degenerado muchos de ellos que el propio Tribunal de Cuentas, en sus informes de Fiscalización de los ejercicios 2013 y 2014, ha recomendado abiertamente la disolución mancomunidades y consorcios que no están desarrollando actividad ni prestando servicio alguno. Estos defectos se reproducen en términos similares en nuestro entorno más próximo, como en Francia, uno de los referentes principales del modelo asociacionista mediterráneo. Su modelo de cooperación intermunicipal igualmente ha sido objeto de fuertes críticas como las reflejadas en el *Comité Balladur* de 2009, y que le achacan como males principales su complejidad, inestabilidad, enfrentamientos provocados en su seno por diferencias partidistas, aumento del gasto público, alta presión fiscal para su mantenimiento y falta de legitimidad democrática.

A todo lo que cabe añadir la rigidez que ha impuesto a estas figuras la LRSAL, haciendo que pierdan uno de sus principales atractivos como era su flexibilidad y versatilidad. Las modificaciones introducidas en la LRBRL hacen más restrictiva su constitución exigiendo requisitos más estrictos, acotan los ámbitos en que pueden ejercer competencias y determinan su adscripción a la administración de mayor tamaño. Esta última exigencia ha hecho que Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales hayan abandonado en cascada gran parte de los consorcios de los que formaban para evitar que se les adscribiesen. En suma, puede afirmarse que la LRSAL prácticamente está empujando a mancomunidades y consorcios a su disolución.

Todos los relacionados consideramos que son motivos más que suficientes para descartar la cooperación intermunicipal como solución más idónea al problema de la fragmentación de nuestra planta de gobierno local. Su renuncia por principio a la drástica reordenación que demanda el mapa municipal la hace un remedio a considerar para atemperar puntualmente y de forma transitoria las dificultades de los pequeños municipios, pero la inhabilita como instrumento para lograr el objetivo último que entendemos ha de ser la supresión de municipios exigüos que ponga fin de manera definitiva al minifundismo enquistado en nuestra estructura territorial local. Dicho todo ello sin perjuicio de la utilidad que pueden reportar las demarcaciones territoriales que actualmente abarcan consorcios y mancomunidades como marco orientativo a la hora de delimitar las áreas de proximidad en torno a las que realizar futuras fusiones.

**OCTAVA.-** La alternativa tradicional a las técnicas basadas en la cooperación intermunicipal la ha constituido tradicionalmente el modelo nórdico, predominante en los países del Norte de Europa, que apuesta por una reducción del número de entes locales mediante su fusión o agrupación con el objetivo de lograr municipios de mayor tamaño que cuenten con la población, recursos, territorio y organización necesaria para desempeñar los cometidos que les atribuye la ley. Este modelo ha dado lugar a municipios de un tamaño y capacidad de gestión tales que han alcanzado un ámbito competencial y unos porcentajes de participación en el gasto público muy superiores a los de los países mediterráneos. Las evidentes ventajas que procura este modelo le ha hecho ganar muchos adeptos, aunque gran parte de los mismos consideran, alegando el respeto a la autonomía local, que estas fusiones deberían realizarse, en todo caso, con carácter voluntario. Es decir, que sólo podrían llevarse a cabo si se cuenta con el previo consentimiento de los municipios afectados. Esta posición ha sido la mantenida históricamente por nuestro legislador, que durante dos siglos ha venido confiado la reestructuración local al simple establecimiento de una serie de incentivos, básicamente de carácter económico y financiero, que pudieran estimular la fusión voluntaria de municipios. El resultado es de sobra conocido, y es que la fusión de municipios, siempre que ha revestido carácter potestativo, no ha tenido incidencia alguna en la ordenación de la planta local.

Este rechazo a la integración paccionada no ha sido exclusivo de España, en otros países europeos del norte (Alemania, Suecia o Bélgica) sus procesos de reestructuración



fueron acompañados del establecimiento de una fase previa para que las fusiones se realizaran con carácter voluntario que igualmente supuso un fracaso mayúsculo. Esta supuesta voluntariedad sólo ha resultado efectiva cuando no ha sido tal, es decir, cuando los municipios veían pender sobre ellos la Espada de Damocles de una fusión coactiva en última instancia y en unos términos bastante menos beneficiosos que la voluntaria. En definitiva, tanto en el ámbito patrio como en el comparado, cuando las fusiones han dependido única y exclusivamente de la voluntad de los municipios, sin ningún otro condicionante, éstas han brillado por su ausencia. La constatación más reciente de esta evidencia la tenemos en la LRSAL que, pese a redoblar sus esfuerzos en ofrecer nuevas y más variadas medidas de estímulo, se ha encontrado con la misma respuesta de siempre: el nulo interés de los municipios en fusionarse de común acuerdo.

Ante la evidencia de la inoperancia de las fusiones de municipios de carácter voluntario, que reiteradamente ha mostrado la experiencia histórica así como la más reciente, consideramos que cualquier proceso de reestructuración local basado en fusiones optativas estimuladas por la simple concesión de incentivos está avocado al fracaso.

Por el contrario, entendemos que las futuras iniciativas de reestructuración municipal que puedan acometerse deberán comprender un elemento coactivo que asegure, en último término, la efectiva implantación de las fusiones aún sin contar con la aquiescencia de los municipios afectados.

**NOVENA.-** Al igual que sucede con el modelo de cooperación interterritorial, la alternativa de reordenación de la planta local basada en la supresión de pequeños municipios mediante la fusión o agrupación también ha concitado una serie de críticas.

Los argumentos que cuestionan el empleo de estas técnicas le achacan básicamente los siguientes inconvenientes: resulta una medida traumática que genera un elevado rechazo social debido a la fuerte identificación sentimental que une a los vecinos con sus municipios, es contraria a los principios democrático y de participación, y basa su idoneidad en la generación de un supuesto ahorro sobre el que no existen estudios económicos que lo justifiquen.

a) En relación con la acusada identidad local propia de los países mediterráneos cabe precisar que el cambio del status social del núcleo de población no implica la pérdida automática de la identidad colectiva de esa comunidad, que podrá continuar manteniéndose, sólo que integrada en un municipio de mayor tamaño. En no pocas ocasiones estas objeciones identitarias son fruto de un irresponsable oportunismo político de una elevada carga demagógica o están basadas en viejas rencillas y rivalidades históricas ya superadas que no tienen ningún sentido en pleno siglo XXI. En un contexto en el que, según advierte la Comisión de Despoblación de la FEMP, más de la mitad de los municipios españoles (los de menor tamaño) están en riesgo de desaparición debido a su progresiva despoblación, entendemos que la mejor manera de defender la identidad local es tratar de revertir o paliar ese proceso mediante la reordenación municipal en un ente de mayor tamaño, antes que avocar a ese municipio a una desaparición a medio plazo con la que también moriría su propia identidad. Por otra parte esta afirmación categórica que da a entender una supuesta oposición vecinal prácticamente unánime resulta muy aventurada, porque implica prejuzgar la opinión de los vecinos dando por sentado que todos ellos prefieren sacrificar los mejores servicios y condiciones de vida que se podrían lograr con la fusión a cambio de una atávica concepción de la identidad local incompatible con cualquier tipo de alteración territorial. Y así lo ponen de manifiesto algunos estudios, como el realizado por el CAPDEA de la Universidad de Granada, según el cual un 64% de los encuestados estima conveniente la fusión de municipios pequeños.

b) Las críticas basadas en el principio democrático sostienen que, además de prestadores de servicios, los Ayuntamientos constituyen la instancia más cercana de participación democrática de los ciudadanos. Este rasgo característico haría que la supresión de un municipio para fusionarse con otro aleje el foco de participación política de los vecinos en los asuntos que les afectan, repercutiendo negativamente en los principios democrático y de subsidiariedad. Pero a estas afirmaciones cabe oponer que en los nuevos municipios creados los vecinos gozan en igualdad de plenos derechos políticos, democráticos y de participación en el nuevo ayuntamiento, sólo que pasan a hacerlo en un ámbito mayor. Sostener lo contrario llevaría al sinsentido de afirmar que los vecinos de un municipio exiguo de reducidísima población disfrutan de una mayor calidad democrática que el habitante de un distrito de una gran ciudad. Ni tampoco puede orillarse que el desafecto hacia ese alejamiento que produce la fusión puede quedar mitigado en gran medida con la constitución del antiguo núcleo de población como una entidad descentralizada u órgano territorial del nuevo

municipio. También cabe mencionar la existencia de estudios, como los de C. Albrekt Larsen y D. Pop, de los que se concluye que los indicadores de participación democrática en grandes municipios no están por debajo de los pequeños, sino que sucede justo lo contrario y en muchos de los ratios los grandes municipios se encuentran en mejor situación que los de pequeño tamaño. Igualmente, y así he podido constatarlo a nivel personal por mi experiencia como funcionario en municipios de reducido tamaño, la cercanía y proximidad al ciudadano intrínseca a los pequeños municipios no resulta tan idílica como se quiere hacer ver, siendo habitual en ellos el ejercicio de una fuerte presión de los vecinos sobre los políticos locales que suele degenerar en la generalización de comportamientos clientelares.

c) Respecto al reproche de la falta de estudios económicos que acrediten el ahorro producido por las fusiones hay que señalar que, sin perjuicio de que pueda existir un debate sobre la cuantía que éste supondría o si su magnitud es tal justifique o no la fusión, existen sobradas evidencias de que, en mayor o menor medida, se va producir un ahorro. Así sucede con los gastos en bienes inmuebles, personal, material y los de carácter político, que disminuirían notablemente al fundir todos los antiguos municipios en un único Ayuntamiento. Si bien es cierto que no se prodigan en exceso los estudios sobre este particular hay algunas excepciones. Es el caso de la reciente *Propuesta de Reordenación Municipal de Galicia* del año 2015 en la que se concluye, entre otros aspectos relacionados las fusiones, que el nivel de gasto operativo por habitante en inversión y servicios se reduce conforme aumenta el tamaño del municipio. Y partiendo de la premisa de que los municipios más eficientes gestionan sus recursos con mayor eficacia, lo que lleva implícito un correspondiente ahorro, también podemos indicar la existencia de estudios que demuestran mayor grado de eficacia en los municipios más grandes. Así lo constata, entre otros, el estudio *Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales*, según el cual de las entidades locales que tienen más de 5.000 habitantes un 21,33% son eficientes, mientras que de los municipios que tienen menos de 5.000 habitantes sólo un 15,93% son eficientes, siendo la media de los niveles de eficiencia superior en aquellas entidades con mayor número de habitantes.

Del análisis de todas las cuestiones puestas de manifiesto en relación con los argumentos que se oponen a un modelo de reestructuración por fusión, concluimos que todos ellos han sido superados por los motivos anteriormente expuestos y no pueden considerarse como factores impeditivos de peso que desaconsejen la fusión de municipios como técnica a emplear para combatir la atomización del mapa local español.

Conclusión que no obsta la aportación de nuestra propuesta para incidir con más intensidad en el principio democrático, fortaleciendo la representatividad de los vecinos del municipio suprimido en el nuevo ente creado. A tal efecto juzgamos aconsejable una modificación del artículo 179 LOREG que, manteniendo la circunscripción municipal, permitiera, para los municipios fusionados, que los núcleos de población correspondientes a antiguos municipios pudieran funcionar como distritos a los que se asignara un número de concejales proporcional según su población, que serían elegidos por los vecinos empadronados en su territorio.

En cuanto a los estudios económicos concretos, específicos y detallados sobre las diferentes magnitudes de ahorro que implica la fusión, que ciertamente no abundan y no tratamos en nuestro estudio al exceder en mucho su objeto, consideramos que puede resultar un tema sumamente interesante para un trabajo de investigación, a cuya elaboración animamos desde estas líneas.

**DÉCIMA.-** Uno de los efectos esenciales que provoca la fusión es el desplazamiento de la capitalidad municipal y su sede consistorial a un municipio limítrofe próximo, que puede encontrarse a varios kilómetros. Los inconvenientes que este alejamiento supondrían para los vecinos a la hora de realizar trámites municipales, junto a los motivos señalados en el anterior apartado, ha sido otra de las causas aducidas para sustentar el rechazo de la fusión y agrupación de municipios. Pero este planteamiento parte de un erróneo apriorismo que da a entender una supuesta necesidad de los vecinos de desplazarse al Ayuntamiento prácticamente a diario para realizar gestiones, hecho del que derivarían esas supuestas molestias. Pero la realidad es otra, y los vecinos sólo se desplazan al Ayuntamiento puntualmente para gestiones concretas. Para constatar la certeza de este hecho basta con que lector reflexione sobre las ocasiones, en circunstancias normales, en las que ha tenido que desplazarse al Ayuntamiento de su localidad en el último año.

Además, las fusiones se practicarán sobre municipios limítrofes, lo que determina una cierta proximidad entre ambos que implicará, normalmente, distancias reducidas. El análisis de las vías de comunicación con las que cuentan los vecinos para realizar esos desplazamientos se centran en las carreteras al prescindir, lógicamente, del transporte aéreo y marítimo, así como del ferroviario que queda reducido a supuestos meramente testimoniales.

En lo que a carreteras se refiere puede destacarse la situación privilegiada en la que se encuentra nuestro país, que cuenta con una red de carreteras más densa que la media europea, situándose en 20,6 km de carretera por cada 1.000 km<sup>2</sup>. Por número de kilómetros de carreteras es el décimo país del mundo, detrás de países de un tamaño considerablemente mayor como Estados Unidos, India, China, Brasil, Canadá, Rusia o Australia, y en Europa es el segundo tan sólo superado por Francia. Y en términos de kilómetros de autopistas y autovías los datos son aún más sobresalientes al ser el primer país de Europa y el tercero del mundo, tan sólo por detrás de dos gigantes como Estados Unidos y China. Si cruzamos estos datos con la disponibilidad de vehículos por los que transitar por dichas vías de comunicación las cifras son igualmente positivas, situándonos, en términos de vehículos por habitante, en una media de 1,71, muy similar a los países de nuestro entorno como Francia (1,71), Alemania (1,69), Italia (1,44) y Reino Unido (1,73). A lo que cabría sumar las líneas de transporte público regular que también conectan en la mayoría de los casos a estos municipios.

Junto a las carreteras cabe explotar otra vía de comunicación que no ha dejado de crecer exponencialmente en los últimos años como son los carriles bici. Éstos pueden resultar especialmente útiles para unir los núcleos de población con el municipio matriz, como ya hacen los carriles bici interurbanos que conectan diferentes localidades. Con el añadido que supone utilizar un medio de transporte sostenible y saludable. A ello hay que sumar la buena salud de que goza el uso de la bicicleta entre la población, como constató el Índice Mundial del Ciclismo 2015, que situó a España como el país del mundo con el mayor crecimiento del número de desplazamientos en bicicleta. Datos que también corrobora el Barómetro de la Bicicleta en España, según el cual tres de cada cuatro españoles tiene al menos una bicicleta en su casa, existiendo una disponibilidad media de 2,0 bicicletas en el hogar.

La administración electrónica ha supuesto para los ciudadanos una auténtica revolución en su forma de relacionarse con las Administraciones Públicas. El espectacular avance experimentado por las nuevas tecnologías de la comunicación ha propiciado que la tradicional importancia que el elemento territorial ha tenido en la Administración tradicional pierda considerablemente peso, en un fenómeno conocido como *desterritorialización*. La LPAC y LRJSP establecen el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las administraciones y el deber de éstas de hacerlo entre sí, así como con los ciudadanos que

lo soliciten. La e-administración permite a los ciudadanos realizar gestiones municipales las 24 horas de los 365 días al año desde su ordenador, teléfono móvil, o incluso televisión, sin necesidad de tener que desplazarse a la sede municipal, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero. Ahorro que igualmente experimentará la administración gracias a estas nuevas tecnologías, que le permiten prestar servicios con menos recursos. De la misma manera estos avanzados medios tecnológicos facilitan sustancialmente el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, como así atestiguan los portales de transparencia municipales que ha obligado a implantar el artículo 5 LTAIGB donde los ciudadanos podrán acceder con un simple click a información municipal desde cualquier terminal con acceso a internet. Por su parte los indicadores del grado de penetración de los medios tecnológicos entre la ciudadanía son muy elevados, los datos de ordenadores por domicilio, hogares con conexión a internet, ordenadores conectados a internet, número de usuarios de telefonía móvil, porcentaje de smartphones o media de banda ancha móvil por habitante se sitúan por encima de la media europea y en algunos de ellos en cabeza a nivel mundial. Y en cuanto a hábitos en el uso de internet para interactuar con las administraciones y servicios públicos la media española se encuentra también por encima de la Unión Europea. El contraste de todos estos datos refleja la trascendencia que tienen las nuevas tecnologías y la administración electrónica en los procesos de fusión al relativizar sumamente la importancia de la distancias que separan los núcleos de población de la nueva sede matriz, facilitando que los vecinos puedan realizar gestiones y trámites administrativos sin necesidad desplazamiento alguno.

Del análisis en conjunto de los medios existentes que facilitan el desplazamiento físico y de otros que pueden contribuir a mejorarlo, así como de la *desterritorialización* que permite actualmente la administración electrónica, concluimos que el traslado de la sede consistorial a la nueva capitalidad municipal no tiene por qué dificultar en exceso la realización de trámites por parte de los vecinos como consecuencia de la distancia. En base a todo lo anterior, y al hecho de que normalmente la realización de gestiones municipales tiene un carácter puntual y no diario, considero que la distancia existente hasta el nuevo Ayuntamiento es un factor que queda sustancialmente atemperado, sin que suponga un perjuicio para los vecinos que pueda justificar la renuncia a acometer fusiones de municipios.

**UNDÉCIMA.-** El estudio de cualquier proceso reformador que pueda suponer en última instancia la supresión forzosa de municipios en contra de su voluntad requiere

plantearse en primer lugar si ello atenta contra la autonomía constitucionalmente garantizada que consagra el artículo 137 CE. O dicho en otros términos, si la autonomía local ampara un presunto derecho a la existencia de cada municipio, de modo que únicamente pueda ser sometido a alteraciones territoriales con su conformidad. La respuesta a este interrogante la ha dado el TC en dos pronunciamientos clave, en los que ha afirmado que la garantía institucional sólo asegura la preservación de una institución en términos reconocibles según la imagen que tiene de la misma la conciencia social en cada tiempo y lugar, y que ésta sólo preserva al municipio como institución pero no individualmente considerado. Es decir, que el municipio como institución no puede ser eliminado pero individualmente sí puede ser suprimido. También en relación con esta cuestión el TS ha concluido que la supresión forzosa de municipios no atenta contra la garantía de la autonomía local que consagra la CEAL, que únicamente obliga en su artículo 5 a que los municipios sean consultados previamente para cualquier modificación de sus límites territoriales, tratándose de un pronunciamiento preceptivo pero no vinculante. Y el propio Consejo de Estado, en su dictamen sobre el anteproyecto de la LRSAL, considera que un proceso de fusión de municipios no resulta contrario a la autonomía local, sino que la refuerza al posibilitar que los municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas que le permitan atender eficazmente las necesidades vecinales y desempeñar su función de factor básico para vertebrar la cohesión social.

La segunda cuestión a resolver consiste en determinar si el Estado, amparado en el título competencial que le brinda el artículo 149.1.18° CE para fijar las bases del régimen local, es competente para impulsar una reforma de la planta local mediante la fijación de un umbral mínimo de población que obligue a la supresión de los municipios que se encuentren por debajo del mismo. O si, por el contrario, una regulación en ese sentido estaría invadiendo el ámbito competencial que las Comunidades Autónomas, amparadas en el artículo 148.1.2° CE, asumieron en esta materia. El TC ha señalado de manera categórica que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por el determinado modelo municipal que considere conveniente. De manera que puede optar por un modelo minifundista, sin exigencia de mínimos territoriales, como el actual o bien apostar por otro con mayores exigencias de población y territorio si así lo considera necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios. Por tanto, la competencia estatal del artículo 149.1.18° CE permite al Estado definir el modelo de municipio, su dimensión mínima o el tipo de mapa local que juzgue conveniente, sin que las competencias asumidas por las

Comunidades Autónomas en materia de alteración de términos municipales supongan un impedimento para poder hacerlo. Los diferentes pronunciamientos del TC con motivo de los recursos interpuestos contra LRSAL han incidido en esta línea, avalando la plena conformidad con el ámbito competencial del artículo 149.1.18° CE, de la fijación de un mínimo poblacional de 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios. En consonancia con esta reiterada línea jurisprudencial el Estado podría, dentro de su capacidad para instaurar el modelo de municipio o planta local que estime necesario, establecer un mínimo poblacional determinado para mantener la condición de municipio, debiendo fusionarse todos los que no llegasen a dicho número de habitantes. Sin perjuicio de la competencia autonómica para, en ejercicio de sus competencias exclusivas, tramitar y aprobar conforme a su propia normativa todos los expedientes de fusión de municipios que resultasen necesarios en su territorio para dar cumplimiento a esa disposición básica estatal.

Visto que la supresión de municipios no resulta contraria a la autonomía local y que la competencia básica emanada del artículo 149.1.18° CE permite al Estado a establecer un determinado modelo de municipio y de mapa municipal, consideramos una medida indispensable para reducir el inframunicipalismo que el legislador estatal establezca un mínimo poblacional necesario para la existencia de los municipios. A tal efecto proponemos una modificación del artículo 13 LRBRL que incorpore una determinada cifra de población que constituya el mínimo indispensable para la existencia de un municipio, obligando a la fusión de todos los que se encuentren por debajo de la misma dentro de un plazo máximo, y dejando a salvo las competencias autonómicas para dar cumplimiento a dicho mandato mediante sus propios procedimientos, que podrían incluir una fase voluntaria previa a una eventual adopción de medidas forzosas.

**DECIMOSEGUNDA.-** De la investigación realizada hemos podido concluir que la cooperación intermunicipal no constituye la técnica más recomendable para dar respuesta al inframunicipalismo, que las fusiones voluntarias de municipios basadas en la concesión de incentivos no han logrado reducir el número de municipios, que la autonomía municipal no constituye un impedimento para poder fusionar municipios y que el Estado, dentro del título habilitante del artículo 149.1.18° CE, es competente para poder regular la fusión de municipios que se encuentren por debajo de una determinada cifra de población.



También se han constatado las ventajas que implican los procesos de fusión de municipios entre las que destacan las siguientes: posibilitan un ahorro en el gasto, generan economías de escala con las que prestar servicios públicos con más eficacia y calidad a un menor coste, hacen posible la implantación de nuevos servicios, crean entes locales de mayor tamaño y población que ven ampliada su capacidad de negociación y presión frente a niveles de gobierno superiores, mejoran la financiación local, permiten contar con personal más formado y cualificado así como con tres habilitados nacionales para las funciones de secretaría, intervención y tesorería, contribuyen al adelgazamiento del sector público local al poder prescindirse de otros entes intermedios como mancomunidades, consorcios o comarcas, generan ámbitos de mayor actividad económica mejorando así las oportunidades de empleo, crecimiento y desarrollo y facilitan el control financiero de los Ayuntamientos.

Por todos los motivos expuestos consideramos que la necesaria reorganización de la planta local, a efectos de reforzar los municipios dotándolos de los recursos materiales y poblacionales necesarios para satisfacer las necesidades de sus vecinos mediante la prestación de servicios públicos de calidad, debe articularse a través de una estrategia de fusión coactiva de municipios que permita hacer efectiva y plena su autonomía local. Para lograr este fin proponemos las siguientes pautas que pueden orientar el proceso de reorganización territorial municipal por fusión:

1º.- Entendemos que el proceso debe partir de un Pacto de Estado respaldado por un consenso lo más amplio posible y que integre a los niveles estatal y autonómico. En este proceso el Estado tomaría la iniciativa del programa reformador, que llevará a implantar una estrategia de reestructuración de la planta local previamente pactada con las Comunidades Autónomas, a las que correspondería en última instancia su ejecución y la negociación con los municipios.

2º.- Correspondería al legislador estatal la modificación del artículo 13 LRBRL introduciendo un mínimo poblacional por debajo del cual los municipios deberían fusionarse y estableciendo un plazo máximo para hacerlo. La regulación básica estatal se limitaría a este aspecto, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, en base a sus competencias sobre alteración de términos municipales, el desarrollo de este mandato, configuración de los procesos de fusión, tramitación de los expedientes y aprobación de las fusiones. Las autonomías, con el único límite de garantizar la existencia de municipios por encima de ese

umbral mínimo de población, conservan su plena competencia para configurar el modelo territorial local que juzguen oportuno, adaptándolo a sus propias particularidades. Pudiendo incluso, si lo juzgan conveniente, exigir una cifra de población superior, ya que la fijada como básica sólo constituiría un mínimo.

3°.- Se establecería un horizonte temporal máximo para realizar las fusiones que las Comunidades Autónomas tendrían libertad para configurar. Teniendo en cuenta la complejidad de este tipo de procesos y la maduración que requieren podría considerarse un plazo máximo de seis años para llevarlos a cabo. Este periodo sería libremente configurado por cada Comunidad Autónoma que, por ejemplo, podría organizarlo estableciendo una primera fase de carácter voluntario de cuatro años y, para los municipios que no se fusionasen en dicho plazo, una segunda fase coactiva de dos años. Entendemos que una medida positiva para alentar y tratar de forzar las fusiones voluntarias sería dotarlas de un mayor número de incentivos que las obligatorias, lo que llevaría a los municipios, sabedores de que la fusión es inevitable en último término, a tratar, al menos, de fusionarse en las condiciones más ventajosas posibles.

4°.- El marco en el que se desarrollaría el proyecto de fusión, a realizar por cada Comunidad Autónoma dando cumplimiento al mandato básico estatal, debería integrar, al menos, las siguientes fases:

a) Estudios previos y diagnosis: En la realización de estas tareas participarían todos los actores relevantes en este campo como Estado, Comunidades Autónomas, municipios afectados, asociaciones como FEMP y sus federaciones territoriales, Diputaciones, Universidades, Centros de Estudios, profesionales de la administración local etc. También sería muy útil recabar la experiencia de otros países que han realizado procesos similares e integrar a expertos procedentes de los mismos en los equipos de trabajo para evaluar las fortalezas y debilidades de este tipo de procesos. La diagnosis permitirá evaluar y analizar los problemas que padecen los municipios candidatos a la fusión, pudiendo enriquecer mucho este trámite la celebración de una consulta entre los vecinos a través de la que puedan trasladar sus inquietudes o hacer aportaciones.

b) Elaboración del proyecto de fusión: Partiendo de la información y conclusiones recabadas en la fase de diagnosis se procedería a dar forma al programa de fusión. Nuestras

aportaciones para dicho programa, con independencia del resto de cuestiones que habrían de tratarse en el mismo, son las siguientes:

b.1) Una de las partes esenciales a determinar sería el ámbito territorial en el que realizar la agrupación de municipios. Entendemos que su fijación debería realizarse fijando áreas de proximidad e influencia, pudiendo resultar muy útil a estos efectos partir de las demarcaciones de muchos de los actuales consorcios y mancomunidades que se han establecido partiendo de criterios de homogeneidad, cercanía y planificación territorial conjunta. También debería inspirarse en los antecedentes históricos de Ayuntamientos segregados que con anterioridad formaron un solo municipio. En definitiva, este proyecto contemplaría la creación de una nueva entidad local de mayor tamaño integrada por municipios vinculados por razones históricas, culturales, geográficas, comerciales o económicas en torno al núcleo de población más importante, que constituiría la capitalidad municipal.

b.2.) Contemplar la posibilidad de crear oficinas desconcentradas para que los ciudadanos de los núcleos de población que eran antiguos municipios puedan disponer de una dependencia municipal cercana para realizar trámites presenciales. Serían estructuras muy sencillas, con uno o dos trabajadores a lo sumo dependiendo del tamaño del núcleo de población, apoyadas por la administración electrónica e interconectada con la sede consistorial. Tendrían carácter administrativo pero no político ni representativo.

c) Campañas de difusión y pedagogía de las fusiones: Esta fase requiere un papel institucional proactivo en la difusión y promoción del programa de fusión, incidiendo en sus ventajas para la población. Sería interesante en este aspecto introducir una perspectiva comparada con municipios españoles y de otros países que se han fusionado, que sirviese para contrastar sus efectos en materia de funcionamiento de sus servicios, régimen electoral, representatividad, niveles de satisfacción respecto al principio democrático y la autonomía local etc. La divulgación del proyecto de fusión se realizaría mediante una campaña institucional que llegase a los vecinos utilizando todos los canales disponibles como periódicos, revistas, televisiones, radio, internet, redes sociales, etc. Otra herramienta muy útil para ese propósito sería la celebración de seminarios, ponencias, charlas, conferencias, coloquios y demás instrumentos análogos que contribuyan a su difusión. También resultaría aconsejable que esa actividad pedagógica se acercara lo más posible a los vecinos, para lo que

podrían resultar vehículos muy útiles las diferentes asociaciones municipales así como las de vecinos.

d) Información pública: Una vez elaborado el programa de fusión sería sometido a un trámite de información pública para la presentación de alegaciones o sugerencias. El anuncio se insertaría en los Boletines Oficiales del Estado, la Provincia y la Comunidad Autónoma, así como en periódicos de gran difusión en los ámbitos territoriales a los que afectasen las fusiones y sus respectivas versiones digitales. Del mismo modo se publicitaría en las sedes electrónicas y tableros de transparencia de las administraciones estatal, autonómica, provincial y municipal.

5º.- Introducción de nuevos incentivos específicos que respondan a necesidades municipales derivadas de la fusión en las siguientes materias:

a) Administración electrónica: Para facilitar su implantación se recomienda la consignación de una línea de ayuda a los municipios fusionados para dotarse del software informático necesario así como para la adquisición y modernización de equipos que resulte precisa. Igualmente se podrían suscribir convenios de colaboración preferenciales con las administraciones estatal, autonómica y provincial para poner a disposición de estos nuevos municipios sus potentes herramientas electrónicas. Convenios que también incluirían una parte esencial dedicada a la formación, que contemplaría la realización de cursos y programas de e-inclusión entre los vecinos para formarlos en la utilización de la administración electrónica y fomentar su uso.

b) Sistema de financiación: Resultaría conveniente introducir incentivos de corte financiero inspirados en el modelo alemán que garanticen a los nuevos municipios de mayor tamaño, que estarían en condiciones de asumir mayores competencias, que todas las atribuciones que se les transfieran irán acompañadas de la correspondiente financiación equivalente a su coste.

Habitualmente los municipios se muestran reacios a estos procesos de integración ante el temor a la dejadez de la que pueden ser objeto en cuanto se conviertan en meros núcleos de población del nuevo municipio. Para disipar esos recelos, lamentablemente justificados en algunas ocasiones, proponemos como incentivo que en las estipulaciones que regulan la

fusión se incluya una cláusula que garantice que anualmente una parte proporcional del presupuesto, calculada en base a la población residente, tenga que invertirse obligatoriamente en cada uno de esos núcleos de población.

c) Personal: Una de las consecuencias más dolorosas de la fusión, aunque genere un importante ahorro, es la de tener que prescindir de buena parte de los empleados públicos. Para mitigar en parte tan desagradable trance proponemos que, como sucede con los interinos, se creen bolsas de personal excedente procedente de municipios fusionados, ordenados según méritos objetivos basados en la experiencia y formación. De manera que los municipios podrían acudir a las mismas para satisfacer sus necesidades de personal. Entendemos que esta medida es compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público (artículos 14 y 103 CE), puesto que en dichas bolsas únicamente se incluiría personal que previamente superó el correspondiente proceso selectivo para ingresar en su administración de origen.

En orden a la formación del personal del nuevo Ayuntamiento consideramos esencial que se incentive la firma de convenios de colaboración con otras administraciones o las propias Universidades, para procurarles formación específica que les permita reciclarse y especializarse en las nuevas funciones que pueden pasar a desempeñar y, en cualquier caso, en materia de administración electrónica.

d) Infraestructuras y comunicaciones: En este aspecto proponemos la creación de un fondo con ayudas económicas y/o programas de acceso al crédito en condiciones muy ventajosas destinados a la concertación de Planes especiales de infraestructuras que ayuden a la cohesión del nuevo municipio. Serían objeto de los mismos infraestructuras claves para vertebrar y cohesionar el nuevo ente local como mejoras de carreteras, construcción de carriles bici interurbanos, reforma de edificios municipales, redes de abastecimiento de agua y alcantarillado, instalación de antenas para la cobertura de internet y telefonía móvil etc.

**DECIMOTERCERA.-** El tradicional debate sobre el encaje de las Diputaciones Provinciales en nuestro modelo territorial ha vuelto cobrar fuerza con la crisis económica, hasta el punto de que algún partido político ha hecho uno de los grandes reclamos de su programa electoral la supresión de las mismas. También se les achaca una falta de legitimidad política al no ser elegidos directamente sus representantes por los ciudadanos. No obstante,

con motivo de varias tentativas autonómicas de sustituir la institución provincial por una figura distinta o de vaciarla de contenido sujetándola al control autonómico, el TC ha reiterado sostenidamente en diferentes pronunciamientos la obligatoria existencia de la provincia como parte integrante de la organización territorial del Estado, encontrándose amparada por la garantía institucional de la autonomía local.

En este permanente debate sobre la utilidad de la institución provincial se plantea la conveniencia de su pervivencia en un contexto de racionalización del mapa local que diese lugar a la creación de municipios con una mayor estructura organizativa que les permitiese la prestación de todos los servicios que tienen encomendados, y que haría innecesaria la labor asistencial de las Diputaciones y, con ello, su propia existencia.

Pero hay que tener presente, atendiendo a la realidad geográfica y a los ámbitos territoriales idóneos para fusionar municipios, la probabilidad de que la mayoría de los municipios resultantes de los programas de reorganización local se encuentren por debajo de los 20.000 habitantes. Con las fusiones se crearán muchos municipios de mayor tamaño con una capacidad organizativa que les permitirá asumir nuevos servicios concretos, pero seguirán sin disponer del tamaño territorial y poblacional idóneo para hacerse cargo con plenas garantías de otros servicios municipales de mayor envergadura.

Las Diputaciones Provinciales, apoyadas en el reforzamiento de su papel asistencial que les procura el nuevo artículo 26 LRBRL, están llamadas a jugar un papel esencial en la asistencia a esos municipios para la prestación de algunos servicios que seguirán precisando de una gestión supramunicipal. Para desempeñar eficazmente esta función deberán adaptar y modernizar sus estructuras a sus nuevos cometidos, sin perjuicio de su acreditada experiencia en la gestión de servicios a nivel provincial, con un alto grado de satisfacción entre los usuarios.

Considero que la implantación de procesos de reorganización del mapa local por fusión y la potenciación de las Diputaciones como instrumento para la prestación supramunicipal de ciertos servicios que así lo demanden no resultan alternativas excluyentes sino complementarias. Ante la imposibilidad de que todos los municipios resultantes de los procesos de fusión puedan prestar eficazmente determinados servicios de mayor complejidad como servicios sociales, gestión de residuos, recaudación de tributos o servicios de extinción

de incendios entre otros, estimo que la Diputación Provincial, por experiencia en este campo y alcance de medios, es la institución más idónea para hacerse cargo de los mismos.

Todo ello sin perjuicio de la necesidad de reforzar su legitimidad política y democrática. En tal sentido propongo una reforma del artículo 206 LOREG que sustituya el actual sistema indirecto por la elección directa de los diputados provinciales por parte de los ciudadanos con derecho a voto en la circunscripción provincial. Como medida complementaria también juzgamos muy recomendable la introducción del sistema de listas abiertas para la elección de diputados provinciales, teniendo en cuenta que en el ámbito local la cercanía y el vínculo personal suele tener más peso a la hora de decantar el voto que las propias siglas de los partidos políticos.





## **BIBLIOGRAFÍA**



## BIBLIOGRAFÍA

AGUADO RENEDO, C., *Nuevos Estatutos de Autonomía comparados*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Boletín de Documentación nº 35. Enero-Diciembre, 2011.

ANGOITIA, M. y TOBES, P., *La eficiencia de la descentralización local en España: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio*, en VV.AA, *Cómo reformar las Administraciones Territoriales. Libro Marrón*. Círculo de Empresarios, Madrid, 2011.

ALBI, F., *La crisis del municipalismo*. IEAL, Madrid, 1966.

ALMEIDA CERREDA, M.,

*Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración local*, Ed. Civitas. Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012.

*Tres procesos contemporáneos de reforma de las organizaciones administrativas locales: orígenes, finalidades y líneas de actuación coincidentes*, en SANTIAGO IGLESIAS, D., DI LASCIO, F. Y CRUZ SILVA, P. (Coords.) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Ed. Civitas Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2015.

*La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local*, en DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.) *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2013.

*La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*. Istituzioni del federalismo, Rivista di Studi Giuridici e Politici, nº 3, 2012.

*Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*. Istituzioni del federalismo, Rivista di Studi Giuridici e Politici, nº 2, 2015.

ALMONACID LAMELAS, V., *Manual para la Gestión Inteligente del Ayuntamiento. Hoja de ruta hacia la Administración Inteligente: de la Administración Electrónica a la Inteligente, y más allá*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.

ALONSO MÁS, M.J., *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, en DOMINGO CEBALLOS, M.J. (Dir.), *Reforma del régimen local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, veintitrés estudios*. Ed. Civitas. Cizur Menor, 2014.

ALZAGA VILLAMIL, O., *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Ed. Del Foro. Madrid, 1978.

AMENÓS ÁLAMO, J., *El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Anuario del Gobierno Local, 2013.

APARISI APARISI, M<sup>a</sup>., *Los Consorcios locales tras la LRSAL y la determinación de sus regímenes financiero y contable*. Revista de Derecho Local. Lefebvre – El Derecho. Agosto de 2016.

ARCELUS, F.J., AROCENA GARRO, P., CABASÉS HITTA, F. Y PASCUAL ARZOZ, P., *Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios*, Universidad Pública de Navarra, XIV Encuentro de Economía Pública. Santander, febrero de 2007.

ARENILLA SÁEZ, M., *El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios*. En *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio, 2012.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., *La fusión de municipios*, en SANTIAGO IGLESIAS, D., DI LASCIO, F. Y CRUZ SILVA, P. (Coords.) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Ed. Civitas Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2015.

ARTOLA GALLEGO, M.,

*Los orígenes de la España Contemporánea*. Centro de Estudios Constitucionales, 3ª edición. Madrid, 2000.

*La España de Fernando VII*. Ed. Espasa. Madrid, 1999.

BALAGUER COLL, M.T., PRIOR JIMÉNEZ, D. Y VELA BARGUES, J.M., *Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales*. X Congreso de Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad, Santiago de Compostela, 2002.

BALLESTER ROS, I., *Los Enclaves Municipales en España*. REVL, III. 1968.

BARBANCHO, A.G., *Las migraciones interiores en España. 1961-70*. IDE. Madrid, 1975.

BARRANCO VELA, RAFAEL, *Creación y segregación de municipios*. Marcial Pons, Madrid, 1993.

BARRERO GARCÍA, A.M. Y ALONSO MARTÍN, M.L., *Textos de derecho local español en la Edad Media. Catálogo de Fueros y Costums municipales*. CSIC. Madrid, 1989.

BAYONA ROCAMORA, A., *La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico*, en VV.AA, *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio, 2012.

BELL, G., *Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza*, en VV.AA, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011*. Instituto de Economía de Barcelona. Barcelona, 2012.

- BEN AMI, S., *La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. Ed. Planeta. Barcelona, 1984.
- BENÍTEZ DE LUGO, J.M., *El municipio y sus elementos esenciales*. Ed. Dykinson. Madrid, 1986.
- BERMEJO LATRE, J.L., *Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local*. Iustel, 2013.
- BERNARDÍ I GIL, X. Y GALÁN GALÁN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- BLANQUER PRATS, M.B., *Las bases fundamentales del núcleo de población*. RDU nº 72, 1977.
- BLASCO DÍAZ, J.L.,  
*La administración electrónica y las entidades locales*, en PÍÑAR MAÑAS, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*. Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2011.  
*Entidades locales y acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J., *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2010.
- BOIX PALOP, A., *Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local de 2013 y esbozo de los problemas todavía pendientes*, en DE LA ENCARNACIÓN A.M. y BOIX PALOP, A. (Coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona, 2015.
- BOSCH, N. Y SOLÉ-OLLÉ, A., *Editorial*, en VV.AA, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011*. Instituto de Economía de Barcelona. Barcelona, 2012.
- BURGUEÑO J. y GUERRERO LLADÓS, M., *El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 64, 2014.
- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>.C., *El procedimiento administrativo electrónico en la Ley 39/2015*, en PINTOS SANTIAGO, J. (Dir.), *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura*. Ed. Wolters Kluwer. Madrid, 2017.
- CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO, *La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida*. REALA, nº extraordinario, enero de 2015.
- CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1974.
- CAMPOS DAROCA, J.M., *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*. Ed. Bosch. Barcelona, 2014.

CANDIDO DE OLIVEIRA, A., *El régimen de la Administración local autónoma en Portugal*, en GARCÍA RUBIO, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2015.

CARBONELL PORRAS, E., *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.) *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2013.

CARBONERO GALLARDO, J.M., *El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales*, en CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2014. Pág. 250.

CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

CASSESE, S., *El proceso de reforma municipal en Italia (1960-1980)*. Revue Francaise d'Administration Publique, nº 1, París, 1981.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J.,

*El término municipal extensión y alteraciones*. Dirección General de Cooperación con la Administración Local. Madrid, 1991.

*Reglamento de Población y Demarcación Territorial*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 2011.

*Epílogo. La estabilidad del mapa municipal, una necesidad actual*. En *Reglamento de población y demarcación territorial*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *La Nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*. RAP, núms. 100-102, Enero-Diciembre 1983.

CIFUENTES CALZADO, A., *Antecedentes de la Comarca: la comarca como entidad territorial*. IEAL. Granada, 1986.

CLAVERO ARÉVALO, M.F., *La situación de los funcionarios en los casos de alteración de los términos municipales*, en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*. IEAL, Madrid, 1952.

CLOTET SOPEÑA, J., *Administración electrónica en los Gobiernos y Administraciones locales. La implantación de la administración electrónica en los municipios, las diputaciones provinciales y otras entidades locales*. Ponencia redactada para la Fundación Democracia y Gobierno Local. 2010.

COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia.*, Ed. Bosh. Barcelona, 2004.

COLECCIÓN FUNDACIÓN TELEFÓNICA, VV.AA, *Las TIC en la Administración Local del futuro*. Ed. Ariel. Madrid, 2007.

CONDE MONTES, A., *La cooperación a los Servicios Municipales y el problema de los pequeños municipios*. REVL, nº. 122. 1962.

COSCULLUELA MONTANER, L.,

*Presentación*, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Ed. Civitas. Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012.

*Reforma de la administración local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse*. REDA, nº. 157. Enero-Marzo 2013.

COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S., *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 1979.

COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación de Administración local 1975-1987*, Madrid, 1990.

COUNCIL OF EUROPE TEXTS, *Local Government in critical times: Policies for crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Kenneth Davey, 2011.

DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, L. y DAVARA RODRÍGUEZ, M.A., *La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Actualidad administrativa nº 2. Ed. La Ley. Febrero, 2016.

DE DIEGO GÓMEZ, A.,

*La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos nº 5. Marzo, 2014.

*Las fusiones de Ayuntamientos*, en CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

*Los pequeños Ayuntamientos ante la modernidad y la Administración electrónica*. Blog Canal Profesional. 2 de octubre de 2016. <http://alejandrodiediego.blogcanalprofesional.es/los-pequenos-ayuntamientos-ante-la-modernidad-y-la-administracion-electronica/>

DE ESTEBAN, J., *Las Constituciones de España*. Ed. Taurus. Madrid, 1990.

DE LA PEÑA GARRIDO, M., *Constitución de municipios por segregación. Comentario a la STS Sala 3ª (Secc. 1ª) de 24 de octubre de 1989*. Diario La Ley, Tomo I, 1990.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., *Corporaciones Locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales*, en RUIZ OJEDA, A. (Coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Ed. Iustel. Madrid, 2010.

DE LA VALLINA VELARDE, V., *Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autónomo*, en VV.AA, *Administración y Constitución (estudios en homenaje al profesor Mesa Moles)*. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1981.

DE SAVIGNY, J., *¿El Estado contra los municipios?*. IEAL. Madrid, 1978.

DELGADO PIQUERAS F., *Registros electrónicos*, en PÍÑAR MAÑAS, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*. Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2011.

DIAS DA SILVA, H., *Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX*. Jurismat, Portimao nº 1, 2012.

DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, A., *La sede electrónica: eje vertebrador del derecho de los ciudadanos a la información, a la participación y a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas*, en PÍÑAR MAÑAS, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*. Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2011.

DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., *Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013*, en DE LA ENCARNACIÓN A.M. y BOIX PALOP, A. (Coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona, 2015.

DOMÍNGUEZ FLORES, L.E., *El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada*. Diario del Derecho Municipal (Iustel), 4 de septiembre de 2013.

DURÁN GARCÍA, F.J.,

*La fusión de municipios como estrategia*. Ed. Dykinson. Madrid, 2016.

*Una cuestión histórica de actualidad: la reforma de la planta local en España*. El Consultor de los Ayuntamientos nº. 2, quincena del 30 de enero al 14 de febrero de 2017.

ELORRIAGA PISARIK, G., *La financiación del Estado autonómico: propuestas de futuro*, en GÓMEZ-POMAR, J., GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y ELORRIAGA PISARIK, G., *Por un Estado autonómico racional y viable*. FAES, 2010.

EMBID IRUJO, A.,

*Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1978.

*Autonomía municipal y constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía local*. REDA, nº. 30, 1981.

*Crisis económica y reforma local*. Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011.

*Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales*. Cuadernos de Derecho Local nº. 29. Junio de 2012.



ENTRENA CUESTA, R.,

*Los movimientos centralizadores en Inglaterra*. IEAL. Madrid, 1960.

*Comentarios a los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución española*, en *Comentarios a la Constitución*. Ed. Cívitas. Madrid, 1985.

*Curso de Derecho Administrativo*, II. Ed. Tecnos. Madrid, 1981.

ESCUÍN PALOP, C.,

*Los restos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática*. Revista de Estudios Locales (CUNAL), nº 90, 2006.

*La alteración de los términos municipales*, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II. Ed. Iustel. Madrid, 2010.

FANLO LORAS, A., *Estructura territorial*, Anuario del Gobierno Local 1996. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1996.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los municipios y las mancomunidades en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2014.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J. Y SANJURJO RIVO, V.A., *Acceder o no acceder: ésa es la cuestión*, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J., *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2010.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Entre el derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente)*. Ed. Abella. Madrid, 1987.

FERNÁNDEZ SOLANO, I., *La experiencia de la Diputación de Badajoz*, en VV.AA., *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2010.

FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMON, *La creación de nuevos municipios por segregación*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *La cooperación municipal: los entes supramunicipales en el Ordenamiento jurídico español*”, *Urban Publics Economics Review*, nº 6, 2006.

FLORES DOMÍNGUEZ, LUIS ENRIQUE, *El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada*, *Diario del Derecho Municipal*. Iustel, 11 de septiembre de 2013.

FONT, J. Y PARRADO DÍEZ, S., *Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades*. [www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado\\_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf](http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf).

FONT I LLOVET, T.,

*Aproximación a la estructura de la administración local en España*, en FONT I LLOVET, T. (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid 1992.

*Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y CCAA*, en *Anuario del Gobierno Local 2002*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local.

*La reforma de planta local*. REDA nº. 158. Abril-Junio 2013.

FONT Y LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., *Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?*. Anuario de Gobierno Local, 2011.

FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.

FONTANA i LÁZARO, J., *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1978.

FORCADELL I ESTELLER, XAVIER, *Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2014.

GALÁN GALÁN A.,

*Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación .... hacer mudanzas*, Anuario del Gobierno local 2008.

*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

GALLEGO BURÍN, A., *El término municipal*. Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1945.

GAMERO CASADO, E., *Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica*, REDA, nº. 175, enero-marzo 2016.

GARCÍA ARANDA, S. y NUÑEZ RIVERO, C., *La autonomía de los entes locales*. Teoría y Realidad Constitucional, nº 31. UNED, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Administración local y administración periférica del Estado: Problemas de articulación*. Problemas políticos de la vida local, Tomo I. Madrid, 1961.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de Derecho Administrativo*". Ed. Civitas. Pamplona, 2002.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, B. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen local español: estudio sistemático de la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*. Ed. Praxis. Barcelona, 1985.

GARCÍA LÓPEZ, E., *El ajuste de la autonomía municipal en el Estado de las autonomías*. REVL, nº 219, 1983.

GARCÍA MADARIA, J., *La reforma de la Administración Pública en 1931*. REDA, nº 25. Madrid, 1980.

GARCÍA RUBIO, F.,

*El espacio local supramunicipal en el derecho comparado. Estudio general*, en GARCÍA RUBIO, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2015.

*Las estructuras locales supra-e inframunicipales en España tras la reforma local de 2013*, en GARCÍA RUBIO, F. (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. INAP. Madrid, 2015.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, II. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1971.

GILBERT, G., *Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia los municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés*, en VV.AA, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011*. Instituto de Economía de Barcelona. Barcelona, 2012.

GILBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA, R., *El derecho municipal de Castilla y León*. Madrid, AHDE, 1961.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., *Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones locales según la Constitución Española*. REVL, nº 229, 1986.

GRACIA HERRERO, F.J., *La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local*. El Consultor de los Ayuntamientos nº. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014.

GUAITA, A., *División territorial y descentralización*. IEAL. Madrid, 1975.

GUTIÉRREZ LLAMAS, A., *Competencia para la creación, modificación y alteración de términos municipales: el caso de Los Alcázares (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1989 y a la intervención posterior del legislador)*. REALA, nº 245, 1990.

HEINELT, H., *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 nº. 29. Junio de 2012.

HILDENBRAND SCHEID, A., *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996.

IZU BELLOSO, M., *La cuestión del mapa local desde una perspectiva europea*. Resumen de la ponencia *Municipio y municipalismo en la España del siglo XXI*, expuesta el 15 de julio de 2011 en el curso de verano de la Universidad de Cantabria (<http://webs.ono.com/mizubel/mapa2.pdf>).

JIMÉNEZ ASENSIO, R.,

- *Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta*, en VV.AA, *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio, 2012.

- *Informe sobre la reforma local: ¿reforma o “deconstrucción” del gobierno local en España*. Iustel, 2013.

- *El Sector Público Local tras la Ley 40/2015: retos inmediatos y cuestiones abiertas*. Blog La Mirada Institucional. Septiembre de 2016. Reflexión resumen del curso sobre “*Impactos de las Leyes 39 y 40/2015 sobre las entidades locales y los procesos de elaboración de normas locales*” - [https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/22/el-sector-publico-local-tras-la-ley-402015-retos-inmediatos-y-cuestiones-abiertas1/#\\_ftn1](https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/22/el-sector-publico-local-tras-la-ley-402015-retos-inmediatos-y-cuestiones-abiertas1/#_ftn1).

JIMÉNEZ FRANCO, E., *La fusión de municipios en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en GARCÍA RUBIO, F. (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. INAP. Madrid, 2015.

JIMÉNEZ HERNANDIS, J., *El municipio y sus elementos*, en JIMÉNEZ HERNANDIS, J. (Coord.), *Territorio y población*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2012.

JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros. Buenos Aires, 1966.

JORDANA DE POZAS, L., *La previsible alteración de nuestra división territorial*, REVL, nº 155, 1967.

JORDANO FRAGA, J., *La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización*. Revista de Administración Pública nº 158, mayo-agosto 2002.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J., *La reforma y modernización de la administración local española*, en SAINZ MORENO, F., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. INAP. Madrid, 2004.

KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ed. Universitaria. Buenos Aires, 1987.

LARA POL, J.A., *Administración local y reforma de la administración*. Derecho Administrativo, nº 100, 1966.

LARUMBE BIURRUN, P.M<sup>a</sup>., *El territorio de las Corporaciones Locales: configuraciones y límites*, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1988.

LEGUINA VILLA, J., *Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias*. Revista española de Derecho Constitucional, nº. 3, 1981.

LIESA RIVEROLA, C., *Reestructuración de términos municipales*. Universidad de Barcelona. Barcelona, 1975.

LLORENTE AGUADO, T., *Racionalización de la estructura municipal para mejorar la gestión de las entidades locales. El caso de la región de Murcia*. Actualidad Administrativa, nº 15, septiembre de 2012.

LLUCIÀ I SABARICH, I., *¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?. La solución: áreas básicas administrativas*. Cuadernos de Derecho Local, nº 26, junio de 2011.

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J., *Autonomía y descentralización local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003.

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J. y ZAFRA VÍCTOR, M., *Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación*, en VV.AA., *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio, 2012.

LÓPEZ RAMÓN, F., *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*. REALA, núms. 313-314, mayo-diciembre 2010.

LÓPIZ VILA, C., *La fusión e incorporación de municipios en España*. REVL nº 162, 1969.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. y MEDINA GONZÁLEZ, S., *Territorio y Población Municipal*, en LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de Derecho Local*. Iustel. Madrid, 2015.

LOZANO CUTANDA, B.,

*La creación de nuevos municipios por segregación*. REDA nº. 121, 2004.

*El Tribunal Constitucional anula o reinterpreta algunos preceptos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (STC 41/2016)*. El Consultor de los Ayuntamientos. Ed. Wolters Kluwer, nº. 11, 2016.

LUCAS LUCAS, CARMEN, *El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales*, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2014.

MARTÍN DELGADO, I., *Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica*, en COTINO HUESO, L. y Valero Torrijos, J., *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2010.

MARTÍN MATEO, R.,

*La comarcalización de los pequeños municipios*. Madrid, 1964.

*El horizonte de la descentralización*. IEAL. Madrid, 1969.

*La garantía constitucional de las autonomías locales*. REVL, nº 208, 1980.

*Comentarios a los artículos 140, 141 y 142*, en ALZAGA VILLAMIL, O. (Coord.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Ed. Edersa. Madrid, 1985.

MARTÍN-RETORTILLO, C., *El municipio rural: notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda*. Ed. Bosch. Barcelona, 1950.

MARTÍN RETORTILLO, S.,

*Problemas de los municipios rurales*. Conferencia pronunciada el 16 de septiembre de 1960 en el Curso sobre “Problemas políticos de la vida local española”.

*Descentralización administrativa y organización política*. Ed. Alfaguara. Madrid, 1973.

MARTÍN-RETORTILLO, S. Y ARGULLOL MURGADAS, E., *Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931*, en VV.AA, *Descentralización administrativa y organización política*. Ed. Alfaguara. Madrid, 1973.

MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, E., *Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España*. REALA Nueva Época nº 5, enero-junio 2016.

MARTÍNEZ DÍEZ, G., *Génesis histórica de las provincias españolas*. Anuario de Historia del Derecho Español, LI, 1981.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., *Los pequeños y medianos municipios ante la reforma del régimen local en España*. El Consultor de los Ayuntamientos nº. 7 bis, quincena del 15 al 29 de abril de 2006.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración pública electrónica*. Ed. Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2009.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., *Cooperación y subsidiariedad intermunicipal*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 302, 2006.

MARTÍNEZ PALLARÉS, P., *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Junio, 2014, nº 7.

MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.

MÉNDEZ JUEZ, M., *Oportunidades y retos de la e-Administración local en España: la importancia de la Sede Electrónica*. El Consultor de los Ayuntamientos nº 4. Quincena del 28 de febrero al 14 de marzo de 2013.

MESEGUER YEBRA, J. e IBÁÑEZ PASCUAL, A., *Transparencia y acceso a la información pública en el nuevo contexto de la administración electrónica*, en PINTOS SANTIAGO, J. (Dir.), *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura*. Ed. Wolters Kluwer. Madrid, 2017.

MORA, A., *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Revista Auditoría Pública nº 32. Abril, 2004.

MORENO MOLINA, A.M., *La administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales*. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho nº 27. Marzo de 2012.

MORCILLO MORENO, J., *La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre*. Revista de Administración Pública nº 195. Madrid, septiembre-diciembre, 2014.

MOREAU, J., *La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010*. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 27. Mayo de 2012.

MORELL OCAÑA, L.,

*Estructuras locales y ordenación del espacio*. IEAL. Madrid, 1972.

*La nueva ley de régimen local: el municipio*. REDA. Ed. Cívitas. Madrid, 1976.

*El régimen local español*. Editorial Civitas. Madrid, 1988.

*El pequeño municipio: claves para la comprensión del problema*. CEUMT, nº 110, 1989.

MORENO FUENTES, R., *Irlanda: crisis económica y Gobierno local*, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Ed. Civitas. Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012.

MOZO AMO, J., *El pequeño municipio, realidad actual y perspectiva de futuro*. Revista de Estudios Locales (CUNAL), nº 87, 2005.

MUNIESA ABADÍA, T., *La experiencia del Ayuntamiento de Zaragoza*, en VV.AA., *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2010.

MUÑOZ CAÑAVATE, A. Y CHAÍN NAVARRO, C., *La administración local española en Internet (1997/2002): contexto, análisis y evolución*. Ed. Editum. Murcia, 2012.

MUÑOZ MACHADO, S.,

*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Ed. Crítica. Barcelona, 2012.

*Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la administración local*. Círculo Cívico de Opinión ([www.circulocivicodeopinion.es](http://www.circulocivicodeopinion.es)), 7 de mayo de 2013.

MUÑOZ Y ROMERO, T., *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas de los Reinos de Castilla, León, Corona de Aragón y Navarra*. Vol. I, Madrid, 1847.

MURIEL, S., *Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración Pública local: el camino hacia el e-government*, en VV.AA, *Las TIC en la Administración Local del futuro*. Colección Fundación Telefónica. Ed. Ariel. Madrid, 2007.

NIETO GARCÍA, A., *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, en MARTÍN RETORTILLO, S. (Coord.), *Descentralización administrativa y organización política*. Tomo II. La centralización española vigente. Ed. Alfaguara, Madrid, 1973.

NIETO GARRIDO, E., *El nuevo marco jurídico del sector público. A propósito de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público*. ElDerecho.com. Revista de jurisprudencia, nº 1, noviembre de 2016. [http://revistas.elderecho.com/revistadejurisprudencia/numero\\_1\\_noviembre\\_2016/Proposito-Regimen-Juridico-Sector-Publico\\_11\\_1018930002.html](http://revistas.elderecho.com/revistadejurisprudencia/numero_1_noviembre_2016/Proposito-Regimen-Juridico-Sector-Publico_11_1018930002.html).

OCDE, *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies, París, 2003.

OLEA GODOY, W.F., *Fusión de municipios*, en ARNALDO CUBILLA, E., (Coord.), *Enciclopedia Jurídica de la Administración Local*, Vol. II. El Consultor. Madrid, 2009.

ORDUÑA PRADA, E., *El municipio como marco relacional*, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Dir.), *Reformar la administración territorial*. Ed. Netbiblo. Oleiros (La Coruña), 2009.

ORDUÑA PRADA, E. y CALONGE VELÁZQUEZ, A., *La disolución de los Ayuntamientos. El caso singular de Marbella*. Tirant Lo Blanch, 2013.

ORDUÑA REBOLLO, E.,

*Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español*. REAL, nº 291, 2003.

*Historia del municipalismo español*. Iustel. Madrid, 2005.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.,

*Manual de Derecho administrativo*. Ed. Ariel. Barcelona, 1990.



*La interiorización autonómica del régimen local*, en VV.AA, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. BOE y Centro de Estudios Constitucionales, 2006.

ORTEGA BERNARDO, J., *Alemania: reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica*, en COSCULLUELA MONTANER, L. (Dir.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Ed. Civitas. Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012.

OTERO, J.M. y SÁNCHEZ, J.: *La población en Andalucía. Un estudio prospectivo: 1985-1995*. Consejería de Economía y Fomento. Junta de Andalucía. Sevilla, 1987.

PALMA FERNÁNDEZ, J.L., *El territorio de las Administraciones Locales. Alteración de términos municipales*, en AROZAMENA SIERRA, J., *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*. Consejo de Estado-BOE. Madrid, 2002.

PALOMAR OLMEDA, A., *La supresión-fusión de municipios*. Cuadernos de Derecho Local nº 37. Febrero de 2015.

PARADA VÁZQUEZ, J.R.,

*Derecho Administrativo. Vol. II. Organización y Empleo Público*. Ed. Marcial Pons, 2003.

*La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Revista de Administración Pública nº. 172, enero-abril 2007.

PAREJO ALFONSO, L.,

*Garantía Institucional y Autonomías Locales*. Madrid, 1981.

*Derecho básico de la Administración local*. Ed. Ariel. Barcelona, 1988.

*Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local*. Cuadernos de Derecho Local, nº 29, junio de 2012.

PARISI S., *La reforma constitucional en Italia: ¿Cómo cambia la forma del Estado?*. Revista de Estudios Jurídicos nº 16, 2016.

PERDIGÓ SOLA, J., *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1987.

PEREIRA GARCÍA, J., *El problema de los pequeños municipios. Posibles soluciones*. REVL nº 54, 1950.

PÉREZ MORENO, A., *Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional*, en VV.AA., *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

PERRIN, BERNARD, *La coopération intercommunale*, 4ª edición, Berger Levrault, Administration locale, París, 2001.

PÍÑAR MAÑAS, J.L., *Revolución tecnológica y nueva administración*, en PÍÑAR MAÑAS, J.L. (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*. Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2011.

PONS PORTELLA, M., *La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. REALA Nueva Época n.º 5, enero-junio 2016.

POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*. Tomo I, Madrid, 1843.

PRIETO, G., *La evolución del mapa de carreteras de España: de los romanos a la actualidad*. Blog Geografía Infinita. <http://www.geografiainfinita.com/2016/01/la-evolucion-del-mapa-de-carreteras-en-espana/>.

QUINTANA LÓPEZ, T., *Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de régimen local*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2014).

RAMÓN FERNÁNDEZ, R. y SANTAMARÍA JUAN A., *Legislación administrativa española en el siglo XIX*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1977.

REBOLLO PUIG, M.,

*La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*. Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 308, 2008.

*La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Ed. Civitas. Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012.

RECAÑO, J., *La sostenibilidad demográfica de la España vacía*. Centro de Estudios Demográficos. Perspectivas demográficas n.º 7, Julio de 2017.

REQUEIJO GONZÁLEZ, J., *La dinámica espacial de la economía española: convergencia e infraestructuras de transporte*, en *Economía Española*. Delta Publicaciones. Madrid, 2007.

RIVERO YSERN, J.L.,

*Manual de Derecho Local*. Ed. Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2013.

*Manual de Derecho Local*. Ed. Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2014.

*La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, en CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.,

*Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria.* Ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2005.

*El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España.* Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente, nº 6, 2006.

*Ayuntamiento de Deza. Estructura organizativa de una utopía, en Reformar la administración territorial.* Ed. Netbiblo. Oleiros (La Coruña), 2009.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.,

*El Pacto Local.* Revista Vasca de Administración Pública, nº 54. Mayo-Agosto, 1999.

*El gobierno y la administración local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego.* El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados nº. 19, 2010.

RODRÍGUEZ MORO, N., *La incorporación de un municipio a otro y la segregación de parte de un término municipal para unirlo a otro por razones de necesidad o conveniencia administrativa.* REVL nº. 185, 1975.

ROMANO, S., *Il Comune*, en Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano.* Vol. II. Società Editrice Libreria, 1920.

ROMERA JIMÉNEZ, O. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., *Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales.* Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica Presupuestaria 2/2014.

ROYO-VILLANOVA, S., *Los términos municipales y sus alteraciones.* IEAL. Madrid, 1947.

RUBIO GUTIÉRREZ, S. (Coord.), *La carretera en la sociedad del siglo XXI: respuestas a nuevos retos.* Asociación Española de la Carretera, 2006.

RUIZ FERNÁNDEZ, F., *Comentarios a la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local.* REVL, nº 149, 1966.

SALVADOR CRESPO, M.,

*Gobierno Local y Principio de Subsidiariedad*, en RUIZ OJEDA, A. (Coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña.* Ed. Iustel. Madrid, 2010.

*Retos y oportunidades para el Gobierno Local en tiempos de crisis.* Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 14, diciembre, 2012.

SÁNCHEZ BLANCO, V., *Las redes de carreteras y ferrocarriles en España: su situación y perspectivas a medio plazo.* 1996. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2780802.pdf>

SÁNCHEZ BLANCO, A., *Organización intermunicipal*. Iustel, Madrid, 2006.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*. Buenos Aires, 1943.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., *Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada*. REALA, nº 2, julio-diciembre 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?*. Iustel, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 65, enero 2017.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.,

*Autonomía local y descentralización: su naturaleza jurídica*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008.

*Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*. Consejería de Justicia y Administración Pública, IAAP, Sevilla, 2005.

SANTIAGO IGLESIAS, D., *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios*. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, nº 1, 2012.

SANZ LARRUGA, F.J.,

*El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local*. Iustel, 2012.

*Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios*, en DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.), *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2013.

SOSA WAGNER F. y DE MIGUEL GARCÍA, P.,

*La alteración de los términos municipales en el nuevo Derecho Local*, REALA, núm. 232, 1986.

*Creación, supresión y alteración de términos municipales*. IEAL. Madrid, 1987.

SOSA WAGNER, F.,

*Manual de Derecho Local*. Ed. Thomson Aranzadi. Navarra, 2005.

*Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas*, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ R. (Dir.), *Reformar la administración territorial*. Ed. Netbiblo. Oleiros (La Coruña), 2009.

*Intervención sobre la estructura territorial*, en FONT I LLOVET, T. (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid 1992.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado*. Tomo II, *Los elementos esenciales del sistema constitucional de organización territorial del Estado y su concreción*. Ed. Comares. Granada, 2000.

SUÁREZ VERDAGUER, F., *La crisis política del Antiguo Régimen en España. 1800-1840*. Madrid, 1950.

TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

TUBERTINI, CLAUDIA, *Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia*, en GARCÍA RUBIO, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2015.

TUSELL GÓMEZ, J., *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1973.

VALERO TORRIJOS, J., *Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos*, en VALERO TORRIJOS, J. y GAMERO CASADO, E. (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Thomson-Aranzadi, Madrid, 2008.

VAQUER CABALLERÍA, M., *Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales*. Cuadernos de Derecho Local nº. 29, junio de 2012.

VELASCO CABALLERO, F.,

*Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho Local*. Anuario del Gobierno Local 2005.

*Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons. Madrid, 2009.

*La planta local de España: criterios para la toma de decisiones*. Anuario de Derecho Municipal 2010. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2011.

*Competencias para la reforma de la planta municipal*, Cuadernos de Derecho Local, nº 29, junio de 2012.

*La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local*, en DOMINGO CEBALLOS, M.J. (Dir.), *Reforma del régimen local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, veintitrés estudios*. Ed. Civitas. Cizur Menor, 2014.

VILALTA, M., *La Hacienda municipal española: una reforma necesaria*, en Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011. Instituto de Economía de Barcelona. Barcelona, 2012.

VILLAR ROJAS, F.J., *Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, El Cronista (Iustel), 2014.

ZAFRA VÍCTOR, M., *Reflexiones sobre el gobierno local*. Anuario de Gobierno Local. Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, 2004.

ZAMORA ROSELLÓ, M.R., *La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios*, en DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.) *La planta del Gobierno Local (Actas VIII Congreso AEPDA)*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2013.

WOLLMANN, HELLMUT, *La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada*, en GARCÍA RUBIO, F. (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2015.

WOLLMANN, H. E IGLESIAS, A., *Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo*. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 12, 2011.

El doctorando / The *doctoral candidate* [ **D. LUIS JOSÉ RAMÍREZ SÁNCHEZ** ] y los directores de la tesis / and the thesis supervisor/s: [ **D<sup>a</sup>. MARÍA ASUNCIÓN TORRES LÓPEZ** ]

Garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por el doctorando bajo la dirección de los directores de la tesis y hasta donde nuestro conocimiento alcanza, en la realización del trabajo, se han respetado los derechos de otros autores a ser citados, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

/

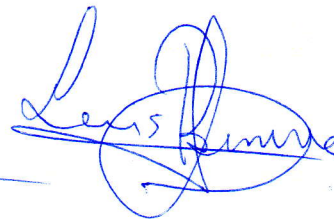
*Guarantee, by signing this doctoral thesis, that the work has been done by the doctoral candidate under the direction of the thesis supervisor/s and, as far as our knowledge reaches, in the performance of the work, the rights of other authors to be cited (when their results or publications have been used) have been respected.*

Lugar y fecha / Place and date:

Granada, a 27 de septiembre de 2017

Director/es de la Tesis / *Thesis supervisor/s*;

Doctorando / *Doctoral candidate*:



Firma / Signed

Firma / Signed