

# GOBIERNO LOCAL E INTERMUNICIPALIDAD: EN ESPECIAL, LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS.

Autor/alumno: Juan Francisco Sáez Alonso

## *Índice Trabajo de Investigación.*

<i>1.-Introducción.....</i>	<i>Pág.2</i>
<i>1.1.-Antecedentes históricos.....</i>	<i>Pág.6</i>
<i>2.- Marco normativo y regulación de la intermunicipalidad.....</i>	<i>Pág.13</i>
<i>3.- Aproximación a los fenómenos de intermunicipalidad y competencias sobre el proceso de fusión.....</i>	<i>Pág.24</i>
<i>4.- Concepto y características de la fusión incentivada de municipios;</i>	
<i>4.1.- Medidas para fomentar e incentivar al municipio resultante de la fusión.....</i>	<i>Pág.35</i>
<i>4.2.- Requisitos que conllevará la fusión.....</i>	<i>Pág.39</i>
<i>4.3.- Desarrollo y obligaciones derivadas del proceso de fusión.....</i>	<i>Pág.42</i>
<i>5.- Conclusiones.....</i>	<i>Pág.43</i>
<i>6.- Bibliografía.....</i>	<i>Pág.47</i>

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

Una de las razones principales y fundamentales para la elección de esta materia “Gobierno Local e Intermunicipalidad: En especial, la fusión de municipios”, y con ello la elaboración de un trabajo de investigación en el marco de la legislación y regulación anterior y vigente a tal efecto, ha sido la especial incidencia, trascendencia y repercusión que tienen los Ayuntamientos, en especial su estructura administrativa, en la prestación de los servicios públicos esenciales para su comunidad como consecuencia de la regulación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL).

El Derecho Local constituye uno de los ámbitos básicos, esenciales y centrales del Grado de Gestión y Administración Pública (GAP), titulación a la que pertenece el autor del trabajo de investigación que se desarrolla a continuación, lo que propicia y desencadena que ésta sea otra de las razones motivadoras y especialmente importantes para la realización del Trabajo Fin de Grado a través del estudio y análisis de dicha materia (Gobierno local e intermunicipalidad; la fusión de municipios), quedando plasmado en el siguiente trabajo que tiene por objeto fundamental el análisis de la organización territorial municipal.

Pretendo trasladar algunas de las competencias/habilidades/conocimientos teóricos adquiridos en el trascurso de mi experiencia académica en GAP al estudio de un supuesto concreto y específico, donde se aúna complejidad y novedad de la materia con importancia transversal, dada la incidencia del mapa local sobre la estructura del Estado, la capacidad de prestación de servicios y competencias y la propia configuración del principio de autonomía local.

Resulta conveniente, dada la realidad actual de preocupación e incluso de alarma social, como consecuencia de que en la situación económica actual se están viendo afectados numerosos servicios públicos cuya prestación corresponde a entidades municipales, realizar un riguroso trabajo científico sobre la organización territorial municipal actual en España, y sobre las

distintas medidas que pretenden fomentar una fusión que tiene como objetivo cambiar el panorama municipal en nuestro Estado.

Este tema de la fusión de Ayuntamientos se ha puesto de actualidad e introducido en el debate social y político por mor de la crisis que estamos padeciendo y de las exigencias de Bruselas de adelgazar el aparato de nuestra Administración Pública, requisitos éstos que han propiciado la necesidad de acometer una nueva regulación sobre la estructura municipal, cuyo rasgo más característico, por lo referente a una norma como la LRSAL, es que el proceso sigue siendo voluntario.

El objetivo de este trabajo de investigación es, por tanto, profundizar en la nueva regulación existente sobre la fusión de municipios; la cual pretende dotar a los entes municipales, de manera voluntaria e introduciendo medidas incentivadoras, de una nueva organización territorial y estructura administrativa que permita a estos hacer frente a las nuevas exigencias del entorno social, económico y financiero, fundamentalmente en relación a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Ayuntamiento, con carácter general, constituye la administración pública más cercana y próxima al ciudadano, en cuanto a su proximidad, utilización y afectación. Por tanto, realiza una prestación de servicios básicos u obligatorios que demanda la población, siendo dichos servicios actividades básicas, esenciales, necesarias e imprescindibles para el funcionamiento y desarrollo de la comunidad afincada en dicho municipio.

Aunque lo verdaderamente relevante para el objeto de estudio y análisis de este trabajo de investigación son otras funciones encomendadas y depositadas a los Ayuntamientos; fundamentalmente la organización administrativa de la estructura territorial municipal a nivel estatal. Hay tres grandes tipos de funciones básicas realizadas por los Entes municipales, las cuales encuentran su regulación en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL): Competencias (art. 25), Servicios

Básicos u Obligatorios (art. 26) y Fórmulas de Intervención en la Economía (art. 86).

A pesar de la lógica conexión entre la viabilidad organizativa y la suficiencia/capacidad para la prestación de los servicios (sean servicios públicos en sentido estricto o no), el objetivo prioritario y esencial de este trabajo de investigación es, sobre todo, el análisis organizativo, es decir, analizar las transformaciones del mapa municipal en general, desde el punto de vista de la cooperación interadministrativa, y en particular, a través de las llamadas fusiones incentivadas de municipios.

En este trabajo de investigación profundizaré en el estudio y análisis de los antecedentes legislativos y normativos existentes sobre la fusión de municipios, haciendo especial hincapié en la escasa regulación existente, y en todo caso lacónica, en nuestro ordenamiento jurídico sobre dicha materia. La norma de cabecera, en el ámbito estatal, en este trabajo de investigación es, en la actualidad, la LRBRL, tal y como ha quedado modificada por la LRSAL, donde se analizarán sus principales novedades, fundamentalmente el denominado “Convenio de Fusión”, la composición del “órgano de Gobierno del nuevo municipio” y las nuevas reglas sobre la mayoría para la aprobación de las fusiones.

Otro aspecto objeto de análisis y estudio será la fusión de municipios como sanción por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (medida de cumplimiento de un plan de ajuste), la cual presenta numerosos interrogantes en cuanto a la obligación de su cumplimiento y aplicación práctica.

La metodología a utilizar, para la elaboración del trabajo, estará basada en un análisis crítico y valorativo básicamente, es decir; ¿En qué sentido la nueva normativa contribuye a la reorganización del mapa local en la estructura del Estado? ¿Serán criterios de afinidad o empatía y no por principios de ordenación y racionalización las circunstancias que motiven dichas uniones? ¿La voluntariedad del proceso lo hará decaer en ineficaz por su dilación en el tiempo? ¿Los incentivos planteados para motivar e incentivar las fusiones

serán un mecanismo eficiente para alcanzar dicho objetivo? ¿Deberían existir e introducir en la LRSAL otros elementos e incentivos, no solo de carácter económico, para fomentar la reorganización del mapa local?, etc....

Como consecuencia de la necesidad de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local impulsada por el gobierno, el municipalismo español (que tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 y que en la actualidad se encuentra representado por los ediles de los Ayuntamientos) o al menos parte de él (el cual normalmente coincide con quienes ideológicamente no se encuentran próximos al partido político que ostenta la representación del gobierno y que por ende es responsable de dicho impulso legislativo), considera amenazada su autonomía administrativa y financiera, siendo este un aspecto a destacar dentro de las motivaciones que impulsan la realización de dicho trabajo de investigación. En éste trabajo de investigación me abstendré de valoraciones o connotaciones políticas que en nada contribuyen al riguroso carácter científico que debe presidir dicho estudio y análisis, alcanzando como máximo la aportación personal del autor unas consideraciones personales asépticas de carácter general.

España es un país salpicado de pequeños, en algunos casos diminutos, municipios. Según el registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a día de hoy existen un total de 8.119 municipios de los que tan solo 145 cuentan con más de 50.000 habitantes, es decir escasamente un 1,78 %. Mientras que 4.873, lo que supone un 60%, tiene menos de 1.000 habitantes, de los cuales 3.787 no llegan a 500 habitantes y de estos 1.040 ni siquiera a 100. A lo que hay que sumar 3.721 Entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Este entramado institucional será el objeto del estudio y análisis de este trabajo, es decir, la posibilidad de acometer sobre los mismos los diferentes procesos de fusión de municipios recogidos en nuestra legislación, con las características y novedades propias de cada caso en función de su situación geográfica, económica y social.

El trabajo de investigación se estructurará con la siguiente distribución: 1. Introducción y antecedentes históricos 2.- Marco normativo y regulación de la intermunicipalidad, 3.- Aproximación a los fenómenos de intermunicipalidad y

competencias sobre el proceso de fusión, 4.- Concepto y características de la fusión incentivada de municipios (Medidas para fomentar e incentivar al municipio resultante de la fusión, Requisitos que conllevará la fusión y Desarrollo y obligaciones derivadas del proceso de fusión) y para la finalización del trabajo resultante se expondrá el punto 5.- Conclusiones y 6.- Bibliografía.

## **1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

La Constitución de Cádiz de 1812 constituye el primer referente sobre el gobierno local en España, y por tanto reseña obligada sobre el municipalismo. “En este período de la Constitución de Cádiz lo más importante en el Régimen Local es la aplicación de un Decreto de 1811 que suprime, en nombre del principio de igualdad, los señoríos en España, Decreto derogado en 1814 con el regreso al trono de Fernando VII volviéndose al régimen señorial hasta su muerte en 1833 (con la excepción del trienio liberal 1820-1823) en que se promulgará una Ley en virtud de la cual desaparecerán los señoríos<sup>1</sup>”.

“La Constitución de Cádiz divide España en municipios y provincias. Se crean ayuntamientos allí donde hay 1.000 habitantes e incluso con menos, si se solicita por la colectividad territorial (esto lleva consigo la desmembración absoluta de los antiguos términos municipales amplios). Detrás de esto está la idea democrática de considerar el escalón municipal como el lugar ideal para la participación de la vida política y social, ya que al ser ciudades pequeñas así se garantiza más la participación del ciudadano en las decisiones públicas. Todo lo dicho, se lleva a cabo en la época de la Constitución de Cádiz. Son los primeros síntomas de un régimen local moderno que va a durar poco, ya que se da un paso atrás con la restauración del absolutismo, que va a durar todo el primer tercio del s.XIX.<sup>2</sup>”.

---

<sup>1</sup> [www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN\(1\)Tema-5.pdf](http://www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN(1)Tema-5.pdf). José Manuel Domenech Roldán. Administración Pública Pág. 83. Archivo consultado el 05-06-2014.

<sup>2</sup> [www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN\(1\)Tema-5.pdf](http://www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN(1)Tema-5.pdf). José Manuel Domenech Roldán. Administración Pública. Pág. 83. Archivo consultado el 05-06-2014.

Las reseñas de este autor sobre el periodo constitucional de 1812 ponen de manifiesto que fue en éste donde se originó y se gestó el origen del gobierno local y del municipalismo en nuestro Estado, ya que a pesar del retroceso producido como consecuencia de la restauración del absolutismo, las ideas plasmadas en dicho texto consiguen un fuerte arraigo en el colectivo de la población y su germen se vería plasmado en las futuras regulaciones legislativas. Aunque no es hasta 1869, con el sexenio revolucionario, cuando se retoma la relevancia, en cuanto a su regulación normativa, del Gobierno Local. Siendo en 1870 cuando se aprueba una nueva Ley de Régimen Local. El reconocimiento definitivo de la Provincia como Administración Local tuvo lugar con la Ley Provincial de 1888.

En el S.XX la primera norma importante se produce durante la dictadura de Primo de Rivera en esta época se aumenta de manera muy importante la autonomía de municipios y provincias, y tuvo lugar la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y el Estatuto Provincial de 1925. “En la II República se mantienen estas reglas en las leyes municipales publicadas en 1931, pero prácticamente no entraron en vigor, porque poco después llegó la guerra civil y con la dictadura de Franco se suprimió toda la legislación anterior<sup>3</sup>”.

Con el surgimiento del nuevo Estado Constitucional de 1978 se llevaron a cabo algunas reformas y se adoptaron algunas medidas legislativas, aunque las mismas son todas reformas parciales. No fue hasta 1985, con la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL) cuando se estableció el marco normativo de carácter global que regula el Régimen Local, la cual establecerá las bases fundamentales sobre el Gobierno Local hasta nuestros días, si bien ha sufrido algunas modificaciones con el intento, algunas veces frustrado, de adaptar dicha regulación a las nuevas exigencias sociales, económicas, institucionales y territoriales. Esta ley obliga al Gobierno a refundir mediante un solo texto todas las normas jurídicas anteriores que no han quedado expresamente derogadas por la Ley de bases 7/1985. Ese texto

---

<sup>3</sup> [www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN\(1\)Tema-5.pdf](http://www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN(1)Tema-5.pdf). José Manuel Domenech Roldán. Administración Pública. Pág. 84. Archivo consultado el 05-06-2014.

refundido se aprueba mediante Real decreto Legislativo 781/1986, de 12 de abril.

En la Constitución de 1978 se reconoce la autonomía a municipios y provincias en el art. 137. En este artículo se recoge y pone de manifiesto que el legislador no puede ignorar la autonomía constitucionalmente garantizada a los entes locales, lo cual representa un límite insoslayable para el mismo. Tanto para el legislador Estatal como Autonómico. Frente al atentado que pudiesen sufrir las entidades locales, por parte tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA), con respecto a su autonomía, cabe a las corporaciones locales la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción ordinaria.

*Lo descrito hasta aquí corresponde a los antecedentes históricos del régimen local en general, siendo dicha exposición fundamentalmente una cronología. Seguidamente procederé al análisis de los antecedentes históricos sobre la Fusión de Municipios, objetivo prioritario y esencial de este trabajo de investigación;*

-El primer Reglamento vigente de población y términos municipales de 2 de julio de 1929 realmente no incorpora cuestiones relevantes en relación a la creación, supresión o fusión de municipios. Hasta entonces, los aspectos procedimentales y de documentación relacionados con esta cuestión no habían sido sistematizados y respondían a la discrecionalidad de la Administración, cuestiones que eran de gran interés y necesaria seguridad jurídica para proceder a una alteración de términos municipales. Este Reglamento supone el primer intento de concreción sobre dichos términos, elaborando una serie de requisitos tasados y estipulados en la norma que evitaban, en cierta medida muy importante, la discrecionalidad de la Administración Central.

-Posteriormente surge la Ley de Bases de 10 de julio de 1935. La incidencia real de dicha Ley fue nula, ya que al año siguiente estalló la guerra civil. En torno a esta cuestión Rafael Barranco<sup>4</sup> hace la siguiente matización; En materia de creación de municipios, la Ley de 1935, siguiendo el criterio tradicional

---

<sup>4</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 74.



mantenía los municipios que existían legalmente constituidos, y para la constitución de nuevos se exige la petición mayoritaria de los electores. Por lo demás no hay excesivas particularidades, manteniendo la previsión de los supuestos de incorporación forzosa a municipios de más de 100.000 habitantes de grupos de población por motivos de continuidad urbanística o mejor gestión de servicios. La Ley de 1935 introdujo un cambio radical en el aspecto resolutorio de los expedientes de alteración territorial dándole un tono más centralista, ya que, a diferencia del Estatuto Municipal en que básicamente decidían los propios vecinos o Ayuntamientos interesados, o de las diferentes legislaciones anteriores en que, en líneas generales, correspondía la decisión a la Diputación o al gobierno, la legislación republicana distinguía varios supuestos aportando algunas novedades al respecto. Quedó en manos de las Cortes la resolución de las segregaciones parciales de uno o varios municipios para la creación de uno nuevo; en el Consejo de Ministros, los casos de incorporación o fusión de municipios; y en los propios electores y Ayuntamientos –salvo desacuerdo- los casos de segregación parcial para agregarse a otro municipio.

-En el régimen autoritario del general Franco la primera referencia legislativa importante en relación a los municipios es el Decreto de 23 de septiembre de 1939, que se vino a llamar “municipio adoptado”, regulaba la adopción por el Jefe del Estado de localidades dañadas por la guerra. La ley de bases de 1945<sup>5</sup> en torno al aspecto de las alteraciones territoriales no cambió casi nada, limitándose a añadir la legislación anterior. También se preveía la creación de nuevos Municipios por motivos permanentes de interés público, en base a supuestos como la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos u otros análogos. La segregación se producía de forma directa cuando el Instituto Nacional de Colonización adquiría fincas para acoger pueblos trasladados, o para la realización de grandes obras públicas, puesto que desde el momento de la adquisición de la finca, ésta se convertía en el nuevo término municipal.

---

<sup>5</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 80.

También se establece para los casos de segregación parcial que, conjuntamente con la división del territorio, se llevará a cabo la de bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas en proporción al número de habitantes y a la riqueza imponible segregada. Existe una cierta confusión entre fusión y segregación, que solo se distingue porque la segunda se la califica como parcial, puesto que se establecen por los mismos motivos. La principal novedad, consecuencia del mayor control, es el aumento de discrecionalidad administrativa en la resolución de los expedientes; la disminución, por no decir anulación, de los ámbitos de autonomía municipal; y, por consiguiente una fuerte centralización. Por lo que respecta a la creación de nuevos municipios, desde 1940 hasta 1950 sólo se crearon dos municipios por segregación, y se fusionaron otros dos, en ambos casos en Cataluña.

Coincidiendo con una cierta apertura del régimen Franquista aparece una nueva normativa, el Decreto de 16 de diciembre de 1950. Según la Ley de Régimen Local de 1950, los términos municipales pueden ser alterados por incorporación a otros limítrofes, por fusión de dos o más limítrofes, por segregación para construir otro independiente o para segregarlo a otro limítrofe. El Consejo de ministros se encuentra facultado para disponer la fusión y creación de nuevos Municipios. En cuanto a los aspectos procedimentales, la alteración de términos municipales puede iniciarse a petición de Diputaciones o Ayuntamientos interesados o de oficio por el Ministerio de la Gobernación.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1952<sup>6</sup> incorporó ciertas novedades en el orden procedimental con la clara vocación centralizadora y concretó más nítidamente los diferentes supuestos de alteración del término municipal. Claramente y por primera vez separó la demarcación territorial del deslinde.

En el año 1966<sup>7</sup>, a través de la Ley 48/66, 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. Probablemente su intención era

<sup>6</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 86 y 87.

<sup>7</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 95.

incentivar económicamente la voluntariedad de uniones y agrupaciones municipales, habida cuenta del escaso éxito de las medidas sobre agrupación forzosa previstas por la legislación, entonces, vigente, así como otras normas anteriores, que no llegaron a ser efectivamente aplicadas, salvo en el caso de incorporación obligatoria de Municipios del entorno de las grandes ciudades. Su éxito vino más de una política forzosa de los Gobiernos Civiles mediante su aplicación impositiva que de la opción libre y voluntaria de los municipios implicados. La finalidad de la Ley<sup>8</sup> no era en sí misma la reducción de municipios, sino la dotación de medios económicos a aquellos que no los tenían, fomentando, específicamente la Agrupación. Así lo reseña el propio preámbulo de la Ley. El régimen de agrupación estaba previsto para aquellos Municipios que, siendo próximos entre sí, reunieran una población no inferior a 1.000 habitantes. Pero la verdadera trascendencia de la Ley no estriba en las Agrupaciones municipales previstas, puesto que estas ni siquiera se llevaron a cabo, sino en lo contemplado en un solo artículo de la Ley, artículo 17, que preveía la extensión de las ventajas económicas a los supuestos de fusión e incorporación. Los municipios desaparecidos por aplicación de la Ley 48/66 fueron un total de 1.025.

-La Ley 48/66 contenía –en su Disposición Final Primera- un mandato expreso al gobierno para que enviara un Proyecto de Ley Local, esto se produjo nueve años después con la Ley de Bases de 1975. El Régimen Político del General Franco ya tenía sus días contados y el propio dictador moría al día siguiente de aprobarse la Ley. Esta Ley tuvo muy escasa, e incluso imperceptible, repercusión en la organización territorial municipal. Este puede considerarse como el último texto franquista en materia de Régimen Local. La administración local desde la transición política hasta la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 se suceden una serie de normas parciales que, sólo en algunos aspectos, suponen un desarrollo legislativo de la Ley de Bases anterior (la de 1975).

---

<sup>8</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 96 y 97.

-Tras la aprobación de la Constitución de 1978, que establece y consagra la garantía institucional de la autonomía local y la creación de nuevos municipios, se abre una nueva vertiente hacia el municipalismo. La garantía institucional de la autonomía local concede al legislador la facultad de definir el estándar de municipio. Ello supone que el legislador podrá determinar un concepto de municipio más o menos amplio, pero no podrá limitar el acceso a la condición de municipio a aquellos que se encuentren dentro de ese concepto. Corresponde al Estado establecer los requisitos mínimos o básicos que todo municipio debe tener en cuanto Administración Pública, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución Española (en adelante CE). Por su parte, el legislador autonómico, deberá precisar los requisitos que se exigen para la formación de municipios en su Comunidad autónoma, más allá de los mínimos establecidos por el Estado. Ello quiere decir que las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) puede negarse el acceso a la condición de municipios a núcleos de población que pueden ser, según las condiciones estatales, Administraciones Públicas. Siempre que, naturalmente, se respete un estándar legislativo autonómico unitario y que permita el acceso a la condición de municipios de núcleos de población que reúnen ese estándar, pues en caso contrario se vulneraría la garantía institucional.

-En el bienio 1985-86 se aprobó la legislación fundamental reguladora de la Administración Local, que se contiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); el posterior Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL); y los diferentes reglamentos que las desarrollan, con especial importancia del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (en adelante RPDT), aprobado mediante Real Decreto 1690/1986, de 11 de junio.

El artículo calve<sup>9</sup> sobre el que va a girar este trabajo de investigación es el 13 de la LRBRL (la creación o supresión de Municipios). Sobre este artículo va

---

<sup>9</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 126.

a girar no solo el desarrollo normativo estatal, sino, como es evidente por su carácter básico, el autonómico. Ésta Ley no fomenta expresamente la reforma territorial, esta legislación en materia de creación y supresión de municipios se muestra muy comedida y prudente.

Si bien el TRRL ha supuesto un desarrollo de la LRBRL al teóricamente incorporar la legislación vigente, su carácter de norma transitoriamente aplicable y la posterior aprobación del RPDT, hacen que su trascendencia en el aspecto de la creación de municipios sea bastante escasa.

El RPDT constituirá la referencia para reflejar cual es el planteamiento normativo realizado para regular las alteraciones de términos municipales, y, en especial la creación de nuevos municipios mediante la segregación. El artículo 3 establece como podrá producirse la alteración de municipios.

-El último exponente sobre la regulación legislativa en materia de creación, supresión y fusión de municipios lo tenemos con la LRSAL, la cual reforma el artículo 13 de la LRBRL y le da su actual contenido el cual será objeto de estudio y análisis en este trabajo de investigación.

## **2.- MARCO NORMATIVO Y REGULACIÓN DE LA INTERMUNICIPALIDAD.**

El marco normativo contiene las disposiciones legales aplicables al Gobierno Local, dicho ámbito legislativo tiene distintos niveles implicados, como son: El Consejo de Europa, que genero una importante disposición normativa aplicable como es la carta Europea de la Autonomía Local; el Estado, con su legislación básica que fundamentalmente se encuentra condensada en la LRBRL; y las CC.AA que tienen atribuidas competencias en materia sobre desarrollo legislativo, con mención también a los Estatutos de autonomía, donde se tratará de encuadrar la cuestión con la normativa aplicable.

-Carta Europea de la Autonomía Local: Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985. Ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

Esta carta consta de dieciocho artículos, sobre los cuales nuestro Estado hizo la siguiente apreciación<sup>10</sup> “El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma”.

Dentro de su articulado se hace referencia a los diferentes mecanismos existentes por parte de las corporaciones locales para garantizar su autonomía financiera y capacidad 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. Esta disposición normativa se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico con su publicación en el BOE, por lo que la misma es de obligado cumplimiento en todo el territorio nacional en aquellos términos que en la misma se hacen constar.

La finalidad de dicha Carta viene definida y reflejada en su Preámbulo<sup>11</sup> al cual me refiero a continuación “Considerando que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático; Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa; Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente; Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano; Conscientes de que

---

<sup>10</sup> BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989.

<sup>11</sup> Preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988.

la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder...han convenido el articulado de la siguiente Carta”

Una vez hechas estas apreciaciones de carácter general, en referencia al tema que nos ocupa en concreto como es la alteración de los límites territoriales de las entidades Locales mediante la fusión, unión o segregación de municipios, hay que realizar las siguientes alusiones sobre dicho entorno;

-El artículo 5 de dicha Carta se ocupa de la protección de los límites territoriales, y en este precepto se establece de forma clara y meridiana que no puede concurrir ningún proceso que afecte a los límites territoriales de los municipios que se pretenda alterar, en los que dichas Entidades Locales no sean consultadas previamente sobre el proceso pretendido, es decir, se requiere de forma inexcusable y vinculante (incluso mediante referéndum allá donde la legislación lo permita) la consulta a los mismos que determinará la posibilidad de acogerse a la posible alteración territorial que se les pudiese plantear por otras instituciones, las cuales serían de carácter estatal, autonómico o municipal.

-En el artículo 10 se declara el derecho de Asociación de los municipios. Concretamente se habla sobre la asociación con otros municipios para la realización de tareas de interés común. Este precepto es bastante ambiguo y no concreta formula alguna para llevar a cabo dicha cooperación o asociación, de manera que cabría deducir de dicho texto que esa posible asociación podría adquirir la fórmula jurídica de fusión, creación o segregación. Se hace especial referencia a la asociación y cooperación internacional entre Entidades Locales para la protección y promoción de sus intereses comunes, evidentemente estos supuestos excluyen la posibilidad tradicional de alteración de los términos municipales, siendo requisito adicional el que los Estados donde radican dichos municipios deberían reconocer esos acuerdos.

Este derecho de Asociación se encuentra huérfano de cualquier tipo de medida incentivadora o de fomento que pueda provocar o incitar a una política asociacionista entre las distintas Entidades Locales a las que se dirige la presente Carta. Careciendo de medidas adicionales que puedan repercutir en

una posible reducción del número de municipios existentes en el territorio de la Unión Europea, a través de mecanismos orientados al estímulo de una política asociacionista.

-Legislación Básica del Estado: En cumplimiento del mandato constitucional, las Cortes Generales aprobaron la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, derogando ésta la anterior normativa, dictada en virtud de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución. El régimen actual del Régimen Local está compuesto básicamente por la LRBRL, que fue modificada por la Ley 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Municipal, que añade además dos nuevos títulos el X y el XI.

La Ley Básica admite una legislación de desarrollo de las Comunidades autónomas. Pero este desarrollo no puede contravenir la Ley básica, ya que ésta vincula a las Leyes autonómicas y toda la legislación autonómica está obligada a acatar la Ley básica. La Ley LRBRL, reconoce a las corporaciones locales los privilegios y potestades habituales de las Administraciones Públicas. En el Art.4 de la Ley dice: “En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: Las potestades reglamentaria y de autoorganización; las potestades tributaria y financiera; las potestades de programación o planificación; las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos; las potestades de ejecución forzosa y sancionadora; la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; la Inembargabilidad de sus bienes y derechos; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma.”

Las principales modificaciones realizadas a la LRBRL por la Ley 57/2003, en relación a la creación, fusión y supresión de municipios, son las siguientes:

-En su nueva redacción, dada al artículo 13 de la LRBRL, se añade un inciso en el primer punto del párrafo 1, del siguiente tenor literal<sup>12</sup>: “sin que la

<sup>12</sup> Modernización del Gobierno Local, Coordinador: Ángel Ballesteros Fernández. La ley actualidad, S.A. 2004. Página 35.



alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales”. Existe pues una expresa preocupación sobre la posibilidad de que cualquier expediente de alteración de términos municipales pueda significar modificación de los límites provinciales. Esta posibilidad se rechaza por el legislador, pues se afirma enfáticamente que esta posibilidad no será legal en ningún caso.

Según el artículo 3.1 del TRRL: la alteración de términos municipales podrá producirse: a) Por incorporación de uno o más Municipios a otros limítrofes; b) Por fusión de dos o más Municipios limítrofes; c) Por segregación de parte del territorio de una Municipio para agregarlo a otro independiente; d) Por segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe.

La fusión<sup>13</sup> se refiere al nacimiento de un nuevo Ente Local, resultado de la desaparición de los fusionados. Suele producir cambio de denominación y capitalidad. El procedimiento podrá iniciarse;

-De oficio, según el artículo 9.1 del TRRL, “el procedimiento para la alteración de los supuestos previstos en los artículos 4, 5, 6 y 7 de esta Ley, se iniciará de oficio por la correspondiente Comunidad Autónoma o a instancia del Ayuntamiento interesado, de la respectiva Diputación o de la Administración del Estado. En todo caso, será preceptiva la audiencia de la Diputación Provincial Y de los Ayuntamientos interesados”.

-Iniciación voluntaria por los Municipios, según el artículo 9.2 TRRL; “En los supuestos de de fusión o de incorporación voluntaria de Municipios limítrofes el procedimiento se promoverá por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos, adoptado 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. Los acuerdos se someterán a información pública y las alegaciones y reclamaciones que puedan formularse serán resultas por los mismos Ayuntamientos con idéntica mayoría”.

-Iniciación voluntaria por los vecinos, según el artículo 9.3 TRRL; “En los casos de segregación parcial de carácter voluntario se cumplirán los mismos

---

<sup>13</sup> Modernización del Gobierno Local, Coordinador: Ángel Ballesteros Fernández. La ley actualidad, S.A. 2004. Página 43.

requisitos del número anterior, salvo que haya mediado previamente petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en la porción que haya de segregarse, en cuyo caso el expediente se elevará al órgano competente para su resolución definitiva, aun cuando los acuerdos municipales no hubieran sido favorables”.

Los requisitos generales necesarios para la constitución de un nuevo municipio vienen contemplados y contenidos en el artículo 13.2 de la LRBRL, de su lectura<sup>14</sup> se extrae que los requisitos son los siguientes;

-Por la creación de un nuevo municipio no se prive al municipio matriz de las condiciones exigidas para su constitución en nuevo municipio.

-Que esta nueva municipalidad no suponga disminución en la calidad de los servicios que vengán siendo prestados.

-Cada uno de los municipios (el originario y el nuevo que se crea) debe de contar con los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales.

-Que la segregación debe operar respecto de núcleos de población territorialmente diferenciados.

-Para el municipio matriz, un requisito será que no disminuya la calidad de los servicios que venían siendo prestados por el Ayuntamiento del dicho municipio.

-Que dicho municipio matriz cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales.

-Sobre el futuro municipio resultante, de igual modo, cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales.

-Sobre el futuro municipio resultante, que se trate de núcleos de población territorialmente diferenciados.

-Los requisitos de la legislación estatal adicionales a los básicos establecidos en la LRBRL, son los recogidos y previstos en el RPDT, puesto que en la norma reglamentaria se contienen los mismos que en el TRRL. El RPDT (artículo 3) recoge textualmente los requisitos básicos del artículo 13.2

---

<sup>14</sup> Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993. Pág. 142 y 143.

de la LRBRL. En cuanto a los requisitos que se exigen adicionalmente en dicho reglamento o aquellos que concretan a los anteriores tenemos;

1.- En el artículo 1.3 RPDT contempla que el nuevo municipio estará formado por territorios continuos, aunque se podrán mantener las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente.

2.- El artículo 6 señala, con carácter general, que podrán ser constituidos nuevos municipios mediante la segregación de parte del territorio de otro u otros, cuando existan ciertos motivos tasados.

3.- El artículo 8.2 establece una limitación adicional para la creación de un nuevo municipio; no podrá efectuarse la segregación de parte de un municipio cuando el núcleo o poblado de que se trate estuviere unido por calle o zona urbana a otro municipio originario.

En la medida que el RPDT no tiene carácter de norma básica, sólo es de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica.

La nueva redacción dada por la LRSAL al artículo 13 de la LRBRL hace referencia a una mayor y mejor disposición en cuanto a medidas de fomento e incentivo hacia la segregación fusión y creación de nuevos municipios. Siendo esta la principal novedad de la misma, aunque dichas medidas no son concretadas en ningún texto y se estará a lo dispuesto en el desarrollo legislativo necesario.

En el año 2005, el gobierno socialista, a través del Ministerio de Administraciones Públicas y la Secretaria de Estado de Cooperación Territorial, elaboró el llamado Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, el cual venía a manifestar lo siguiente en su prólogo<sup>15</sup> “Con la elaboración de este Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local se ha querido, ante todo, poner en marcha un proceso de análisis y de debate que permitiese avanzar adecuadamente en el cumplimiento de nuestro compromiso de presentar un proyecto de Ley sobre el Gobierno y la Administración Local. El primer paso del procedimiento elegido para iniciar estas reformas ha sido la confección de este Libro Blanco, de manera que se incorporasen al proceso todos los actores implicados”. Este intento de reforma del Gobierno Local, que fue precedido

---

<sup>15</sup> Prólogo del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local editado en julio de 2005

previamente por la elaboración de dicho libro, el cual constituía un estudio y análisis de la situación actual en esos momentos con el objeto de hacer constar en él las necesidades futuras a implantar y medidas necesarias que justificarían dicha reforma, finalmente se difuminó en el tiempo y dicha reforma no llegó a producirse como consecuencia fundamentalmente de la falta de voluntad política.

-Legislación Autonómica: Todas las comunidades autónomas tienen asumida en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, conforme al esquema concurrente que se desprende del artículo 149.1.18 de la Constitución. Numerosas CCAA han ido dictando leyes generales sobre Administración local en el ejercicio de dicha competencia estatutaria. A pesar de esta proliferación legislativa, son escasas y en extremo concisas las disposiciones que diseñan dentro de ellas un escenario normativo.

Las principales disposiciones normativas aplicables a la materia objeto de este trabajo, intermunicipalidad y fusión de municipios, son las siguientes;

-Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (la cual deroga la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía).

-Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación municipal de Andalucía.

-Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA).

Sobre la base de estas previsiones constitucionales y estatutarias se produjo el traspaso de competencias en materia de administración local a la Comunidad Autónoma de Andalucía por medio del Real decreto 3315/1983, de 20 de julio.

La ley autonómica de complemento y desarrollo sobre la legislación básica en materia de fusión, segregación y creación de municipios más reciente, completa y actualizada es la LAULA. Sobre su regulación en materia de demarcación municipal comentaré lo siguiente:

La demarcación municipal ocupa los 20 artículos del Título VI de la LAULA, distribuidos en tres capítulos, que se refieren sucesivamente, en primer lugar,

al encuadramiento y definición del término municipal y de la materia demarcadora, después a los supuestos, procedimiento y consecuencias inmediatas que originan las variaciones en el mapa municipal andaluz y, por último, la regulación de la denominación y capitalidad de los municipios y sus posibles modificaciones.

La LAULA, así como es sustancialmente<sup>16</sup> idéntica a su antecesora en la regulación de la fusión, Ley 7/1993 de 27 de julio, en el tratamiento de la segregación para la creación de nuevo municipio es expresamente restrictiva. Establece el artículo 93.2 que “la creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional”.

El artículo 93 de esta ley otorga, en consonancia con lo previsto en el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local (“Protección de los límites territoriales de las Entidades Locales”), especial relevancia a la voluntad del municipio del que haya de segregarse una porción para la creación de otro. Así, se erige un elemento indispensable para la creación de un nuevo municipio por segregación “la conformidad expresa, acordada por mayoría absoluta, del pleno del ayuntamiento del municipio que sufre la segregación”.

El artículo 91.3 explicita que “corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía la competencia para efectuar las modificaciones de términos municipales en su territorio” y el artículo 99 que la resolución del procedimiento se hará por Decreto del Consejo de Gobierno. En realidad<sup>17</sup> todas estas afirmaciones legales deben valer para que no pueda ser suplantada por decisiones judiciales, en ningún caso, la voluntad que sobre ordenación del territorio tiene la Comunidad Autónoma en la creación de nuevos municipios. Entendemos que una sentencia lo más que podría llegar es a anular un determinado Decreto de resolución de un procedimiento de segregación por la concurrencia de cualesquiera vicios de legalidad, pero nunca trocar la voluntad contraria a la segregación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía manifestada en ese Decreto en una decisión judicial de creación de un nuevo ente municipal.

---

<sup>16</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 349.

<sup>17</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 352.

El artículo 91, que regula la iniciativa para las modificaciones de los términos municipales, elimina la posibilidad de que éste sea promovido por particulares, relegando tal posibilidad sólo a los municipios interesados, a la respectiva Diputación Provincial o a la propia Consejería competente de la Junta de Andalucía.

Si como ya se dijo antes<sup>18</sup>, la fusión de municipios no ofrece ninguna novedad resaltable, lo mismo se podría concluir sobre la segregación-agregación cuando da únicamente lugar a una mera alteración de términos municipales, con respecto a la Ley 7/1993 (ya derogada). Sin embargo la incorporación si ha sido objeto de una nueva formulación, pero solo en la definición de los supuestos, que la normativa incluida en la Ley 7/1993 oscurecía con la determinación de una relación en exceso casuística de supuestos de extinción que en realidad lo eran de incorporación. Si tiene incidencia en esta materia que el supuesto de confusión de núcleos de población ha dejado de considerarse como supuesto justificador tanto de la fusión como de la incorporación, para pasar a serlo sólo de la fusión de municipios.

La Disposición Transitoria Primera de la LAULA considera aplicable a los procedimientos de fusión, segregación y creación de municipios iniciados con anterioridad a su entrada en vigor el régimen jurídico vigente en el momento de su incoación, es decir, el régimen jurídico correspondiente a la regulación normativa anterior respecto de esta materia, la Ley 7/1993.

En lo que respecta a la regulación que ofrece la LAULA respecto de la denominación y capitalidad de los municipios y de sus eventuales modificaciones se ha adoptado como regulación legal un contenido casi idéntico al que en su día ofreció el Reglamento de Demarcación Municipal aprobado por decreto 185/2005 y que el TSJA declaró nulo por considerarlo extra legem (exceso de reglamento). Lo que ocurrió con este reglamento, para declararlo nulo, fue lo siguiente; La anterior ley 7/1993 no mencionaba expresamente el deslinde, amojonamiento y replanteo de líneas delimitadoras de los términos municipales (algo que si ocurre, concretamente en el artículo

---

<sup>18</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 353.

90.2 en la LAULA). Esta materia se regulo mediante 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. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA anuló todo el Título IV de dicho Decreto (De la demarcación, deslinde y amojonamiento) al entender que previamente no había sido regulado mediante Ley y que a esta materia le era de aplicación el Reglamento de Población y Demarcación Estatal, el cual no constituye normativa básica. El Tribunal consideró ilegal el Reglamento de Demarcación andaluz, emanado del Consejo de Gobierno de Andalucía y no contemplo que el artículo 13 del anterior Estatuto de Autonomía para Andalucía otorgaba competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre Régimen Local. Con todo lo cual dicho Tribunal consideró que era nulo de pleno derecho el reglamento andaluz para regular una materia de competencia exclusiva, mientras que sería aplicable un reglamento estatal, que en ningún caso es legislación básica, sobre una materia que es competencia exclusiva de nuestra comunidad.

Debido a este antecedente<sup>19</sup>, se ha adoptado como regulación legal un contenido casi idéntico al que en su día ofreció el Reglamento de Demarcación Municipal aprobado por Decreto 185/2005 y que el TSJA declaró nulo por considerarlo extra legem, sin advertir, en un lamentable error, que la Ley 7/1993 sí introducía su previsión en su disposición adicional segunda.

---

<sup>19</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 354.

### **3.- APROXIMACIÓN A LOS FENÓMENOS DE INTERMUNICIPALIDAD Y COMPETENCIAS SOBRE EL PROCESO DE FUSIÓN.**

\* Transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración Local;

-Real Decreto 689/1979, de 13 de febrero<sup>20</sup>. En el artículo 1º.1 de dicho Reglamento se transfiere a la Junta de Andalucía una serie de competencias, entre las que se encuentran la demarcación territorial, y dentro de ésta los siguientes aspectos: La constitución y disolución de Entidades Locales menores, los deslindes de términos municipales, la distribución del término municipal en distritos y la reforma, aumento o disminución de los existentes, la iniciación de oficio de los expedientes de alteración de términos municipales y de disolución de Entidades Locales menores, la constitución de Mancomunidades municipales voluntarias y Agrupaciones forzosas de municipios y la agrupación forzosa de municipios con población inferior a cinco mil habitantes en los supuestos en que aquellos carezcan de recursos económicos suficientes. Esta materia estuvo regulada por la Ley 7/1993, de 27 de julio y por el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía. En la actualidad la Ley 7/1993 se encuentra derogada por la LAULA, con lo cual corresponde a esta dicha regulación t el Reglamento fue declarado nulo por el TSJA en su Título IV.

Dicha regulación normativa evidencia que nuestra Comunidad Autónoma tienen transferidas en exclusiva las competencias en materia de Régimen Local, siempre respetando la legislación básica estatal, circunscribiéndome a la materia objeto de este trabajo.

-Decreto 3/1980, de 21 de abril<sup>21</sup>, por el que se establece la regulación del ejercicio de competencias en materia de Administración Local. Este Reglamento determina como se llevaran a cabo el ejercicio de las

<sup>20</sup> Legislación de Régimen Local de Andalucía. Legislación de la Consejería de Gobernación. 2008. Dirección; Concepción García López. Pág. 14-15.

<sup>21</sup> Legislación de Régimen Local de Andalucía. Legislación de la Consejería de Gobernación. 2008. Dirección; Concepción García López. Pág. 36-37.



competencias transferidas en materia de Administración Local. En su artículo 3º determina que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el ejercicio de las competencias reseñadas en el Real Decreto 689/1979, entre las que se encuentran; aprobar la constitución y disolución de Entidades locales menores, aprobar los acuerdos municipales de constitución de Mancomunidades Municipales voluntarias y de los de aprobación y modificación de sus Estatutos, imponer la agrupación forzosa de municipios, aprobar la alteración de los nombres y capitalidad de los municipios, declarar en régimen de tutela a las entidades Locales Menores, aprobar los Estatutos de los Consorcios constituidos por las Corporaciones Locales con Entidades públicas, entre otros...

Dicho Consejo de Gobierno está investido, según el artículo 4º, de las siguientes atribuciones, entre otras; proponer la constitución y disolución de las Entidades Locales menores, resolver las cuestiones sobre deslindes de términos municipales, iniciar de oficio los expedientes de alteración de términos municipales, nombrar Comisiones gestoras que rijan nuevos municipios resultantes de la fusión de otros, disponer la disolución de Juntas Vecinales,

El director General de Política Interior y Administración Local tiene, entre otras, las siguientes competencias delegadas; aprobar la distribución del término municipal en distrito y la reforma, aumento o disminución de los existentes.

Con la referencia a este Decreto quiero poner de manifiesto cuales son los mecanismos e instituciones implicadas en los procesos objeto de la materia de este trabajo de investigación; creación, supresión y segregación de municipios.

-Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía. El objeto de este Decreto<sup>22</sup> es regular la remisión de los actos y acuerdos de las Entidades Locales andaluzas a la Administración de la Junta de Andalucía, de conformidad con los artículos 56 y 64 a 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen Local. El artículo 2º.1 dice así "Las Entidades Locales andaluzas tienen la obligación de remitir por medios

---

<sup>22</sup> Legislación de Régimen Local de Andalucía. Legislación de la Consejería de Gobernación. 2008. Dirección; Concepción García López. Pág. 46.

electrónicos, de conformidad con el artículo 4, a la correspondiente Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía una copia literal o, en su caso, un extracto de sus actos y acuerdos en los diez días siguientes a su aprobación”.

Este Reglamento regula como deben remitirse los actos y acuerdos por ellas adoptados, Entidades Locales, a la Junta de Andalucía en la materia que es objeto de este trabajo, es decir, la intermunicipalidad y los procesos de fusión, creación y segregación de municipios.

-Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía que sustituye a la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía:

#### \*DEMARCACIÓN MUNICIPAL.

La delimitación de los términos municipales viene prevista y regulada en su artículo 90, a través del cual se establece la imposibilidad de que dicha demarcación municipal implique modificación de términos municipales.

En el artículo 91 se establecen como podrán efectuarse las modificaciones de los términos municipales, que podrán ser; mediante Segregación, Fusión, agregación, Incorporación y Aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza (Generalmente la realización de grandes obras hidráulicas). Mediante estas modificaciones o por combinaciones de ellas se podrá dar lugar a la creación y supresión de municipios o a la mera alteración de sus límites territoriales. En este artículo se manifiesta que corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía la competencia para efectuar las modificaciones de términos municipales en su territorio.

La fusión, según el artículo 92, consistirá en la creación de un nuevo municipio resultado de la unión de dos o más preexistentes y limítrofes de la misma provincia que se suprimen. La fusión de municipios se acordará cuando concurren una serie de circunstancias que se encuentran tasadas en dicho artículo; falta de recursos, confusión de sus núcleos de población y existencia de condiciones que pudieran hacerla necesaria o conveniente.

El artículo 93 se ocupa de la segregación de municipios, de términos municipales. Se entiende por segregación de un término municipal la separación de parte del territorio, bien para la creación de uno distinto (la

creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional) o bien para ser agregado a otro preexistente, limítrofe y de la misma provincia, no comportando en este último caso creación ni supresión de municipios. En este precepto se pone de manifiesto la férrea voluntad del legislador autonómico en el empeño de impedir que el número de municipios de nuestro mapa autonómico local se incremente, exigiendo para la creación de un nuevo municipio por segregación la concurrencia de una serie muy exigente de circunstancias tasas.

El artículo 94 se ocupa de la Incorporación de municipios, entendiendo por la misma la anexión a un municipio de la totalidad del término municipal de otro u otros limítrofes, que se suprimen. La supresión por incorporación se podrá acordar por; insuficiencia de medios para atender los servicios públicos obligatorios exigidos por la ley, por descenso acusado y progresivo de su población de derecho o su total desaparición y por la incapacidad sobrevenida, total o sustancial, del territorio del municipio para la sustentación de edificaciones destinadas a uso residencial.

#### \*PROCEDIMIENTO.

Los Procedimientos para la creación y supresión de municipios o la alteración de sus términos se encuentran regulados en el artículo 95, donde se materializa la iniciativa de dicho procedimiento. Podrán iniciarse; Por uno, varios o todos los ayuntamientos afectados; por la Diputación Provincial de la Provincia en que radiquen y por la Consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía. En los apartados 2 y 3 se establecen otras circunstancias atinentes a dichos procedimientos; La necesidad de una Comisión Mixta en el caso de que dicho procedimiento afecte a varios ayuntamientos y sea iniciado por algunos de ellos y la imposibilidad de modificar términos municipales si no hubiere transcurrido un plazo de cinco años desde la desestimación por la Junta de Andalucía de otro procedimiento sustancialmente igual. Con esta última estipulación la Administración parece pretender inculcar a los ayuntamientos interesados en el procedimiento la necesidad de trasladar una pretensión seria por parte de los municipios

implicados, ya que de ser desestimada no podría volver a presentarse otra iniciativa hasta transcurridos cinco años.

En el artículo 96 de la ley viene contemplado la formación del expediente administrativo, expediente de modificación de términos municipales y expediente de segregación para la constitución de un nuevo municipio, a los cuales se exigen una serie de documentación tasada y estipulada; En el caso de los expedientes de segregación para la constitución de un nuevo municipio deberá acompañar al expediente la documentación exigida para la modificación de término municipal más la adicional exigida para éste supuesto. Los expedientes de fusión de municipios se tramitaran con un expediente similar al desegregación para la constitución de un nuevo municipio.

Las potestades de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de iniciativa municipal se regulan en el artículo 97. En él se establece que la Consejería competente en Régimen Local será la responsable de gestionar y tramitar el expediente y en último caso se remitirán las actuaciones al Consejo Consultivo de Andalucía y se pondrá en conocimiento de la Administración del Estado.

Las potestades de la Comunidad Autónoma en los procedimientos iniciados por la Consejería competente sobre Régimen Local o por la Diputación Provincial se encuentran recogidas en el artículo 98 de la Ley, es decir, cuando dicha iniciativa atiende de oficio a las distintas administraciones con potestades para ello. En dicho artículo se recogen las distintas circunstancias atinentes a cada procedimiento en función del titular de la iniciativa.

Todos los expedientes de creación o supresión de municipios así como los de alteración de términos municipales serán resueltos por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local (artículo 99). Este precepto pone de manifiesto que corresponde en exclusiva al Consejo de Gobierno resolver sobre los expedientes, sin que ni siquiera mediante resolución judicial se entienda que se puede producir una resolución sobre los mismos; en todo caso dicha resolución podrá instar defectos de forma, pero en ningún caso determinar mediante sentencia la creación de un nuevo municipio así como la inexistencia del mismo

cuando éste haya sido aprobado por el órgano titular de la soberanía autonómica.

**\*GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PROVISIONALES.**

En los artículos 100 a 104 de la ley se regula el gobierno y administración provisional en los supuestos de segregación y fusión de municipios, existiendo diferencias sustanciales según el supuesto de que se trate. En todo caso el órgano de gobierno provisional en ambos casos será una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial. La designación de dicha Comisión por la Diputación Provincial se realizará con arreglo a distintos criterios según el caso que nos ocupe; en el caso de segregación con arreglo a los resultados de las últimas elecciones municipales, en el caso de fusión la Comisión estará integrada por un número de vocalías igual al que correspondiese de concejalías.

En todos los supuestos de creación de nuevo municipio, hasta tanto esté constituida su Comisión Gestora, la Diputación Provincial garantizará la prestación de los servicios públicos obligatorios a la población.

**\*EL NOMBRE Y CAPITALIDAD DE LOS MUNICIPIOS.**

Atendiendo a lo previsto en el artículo 105 de la ley, se entiende por capitalidad: la cualidad de aquellos núcleos de población en que dichas entidades tengan radicadas sus órganos de gobierno y administración de forma permanente y así venga especificado en los registros oficiales. En el artículo siguiente se enumeran una serie de causas tasadas sobre las cuales podrá fundarse el cambio de capitalidad. Los procedimientos de cambio de denominación así como de cambio de denominación y capitalidad conjuntamente, vienen recogidos en los artículos siguientes, 107 y 108 sucesivamente, donde se estipulan los requisitos exigidos para realizar dichas alteraciones o modificaciones.

**\*INTERMUNICIPALIDAD.**

\*Cooperación intermunicipal: En aras de una eficacia y eficiencia en la administración y gestión de los recursos públicos, el punto 2 del artículo 61 de

la LAULA establece que no deben coexistir varios entes de cooperación en un mismo territorio cuando coincidan en un mismo objeto, y de darse dicho supuesto, el último establecerá el procedimiento de absorción de la entidad preexistente. Este es un fin que en teoría no admite mucha discusión, debido a su loable finalidad, lo que ocurre es que su aplicación práctica es muy escasa por no decir inexistente como consecuencia de sus dificultades técnicas.

La LAULA concede en su texto normativo una relevante importancia a las Diputaciones Provinciales en cuanto a la cohesión territorial, al encomendar a éstas mandatos ineludibles de ayuda y auxilio para aquellos Entes Locales de pequeño tamaño. Así se deduce de la lectura de los artículos 12.2, 13.2, 14.4 y 14.5.

El artículo 62 es un precepto meramente interpretativo<sup>23</sup>, o enunciativo, que distingue entre entidades de cooperación territorial e instrumentos para la cooperación territorial, clasificación que se realiza sobre la base de que en las primeras se incluyen entes con personalidad jurídica, y en el segundo no se crea ente con dicha personalidad jurídica. Dentro de los Entes de cooperación territorial se echa en falta las Áreas Metropolitanas, que a tenor del artículo 3.2 c y 43 de la LRBRL, son claramente entes locales como las Mancomunidades de municipios, que en el 43.2 LRBRL las configura como Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. La LAULA guarda un silencio total sobre estos entes locales.

#### \*ENTIDADES DE COOPERACIÓN TERRITORIAL.

##### -LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS (ART. 63-77).

Estas entidades de configuración voluntaria, entran en cuanto a su regulación, aparte de lo regulado en el artículo 44 LRBRL, a lo que dispongan las Comunidades Autónomas. Y en nuestro caso concreto la LAULA las define, en el artículo 63, como “asociación de municipios para la planificación,

---

<sup>23</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 166.

establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia”.

El objeto de las Mancomunidades se regula en el 63.2, pero la realidad<sup>24</sup> va por delante de la regulación legal. Si analizamos el objeto real de las mancomunidades en España actualmente, observamos que se puede clasificar en dos tipos. Por un lado las “tradicionales”, que se crean, efectivamente con un único fin concreto y determinado para poner en servicio de forma inmediata el mismo y con la única finalidad de conseguir mayor eficacia y eficiencia en su prestación mediante la economía de escala, ganando capacidad de gestión. Pero también existen mancomunidades “evolucionadas”, en las que se establecen una pluralidad de fines específicos, e incluso algunos son poco precisos con contornos amplios, con una finalidad no sólo de ganar capacidad de gestión, sino realizar una política diferenciada de cara al futuro, transfiriendo competencias municipales a éste ente local. Por ello, es claro que las Mancomunidades están dejando de ser meras asociaciones voluntarias para prestar un servicio o actividad determinada, para convertirse en entes donde concurren competencias de varios niveles, lo que exige también un mayor esfuerzo de colaboración, cooperación y coordinación, no solo entre sí, sino también con niveles de gobierno superior.

De ahí el doble acierto de la LAULA, por un lado el de configurar las mancomunidades como entes de cooperación, y de otro, al establecer en el punto 2 del artículo 63, el límite en la determinación del objeto en que no podrá comprender el ejercicio de la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios.

El ámbito territorial será aquel sobre el cual la mancomunidad va a ejercer su actividad y despliega sus potestades (artículo 64 LAULA). Sobre su ámbito no dice nada la normativa básica del artículo 44 LRBRL, limitándose a indicar que su ámbito territorial debe quedar regulado en sus Estatutos. Sólo el apartado 5 del artículo 44, añadido, según redacción dada por la Ley 57/2003, establece que podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan

---

<sup>24</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 169.

las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas. El punto 3 del artículo 64 de la LAULA, recoge las condiciones para la constitución de mancomunidades entre municipios de diferente Comunidad Autónoma. Las cuales serán dos; primero que lo apruebe el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y segundo, que se cumplan los requisitos establecidos en la legislación de las comunidades autónomas a la que pertenezcan los municipios.

El artículo 65 establece que las Mancomunidades legalmente constituidas tienen la condición de entidad local de cooperación territorial, con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos. Su régimen jurídico será el establecido en sus propios estatutos, que deberán respetar, en todo caso, lo dispuesto en la LAULA, así como en las normas que lo desarrollen.

Los Estatutos se encuentran regulados en los artículos 66 y 67, expresan como contenido fundamental establecer el régimen orgánico y funcionamiento de la mancomunidad, al que hay que sumar el régimen jurídico recogido en el artículo 65, estableciendo seguidamente un contenido mínimo, lo que significa "númerus apertus". Los estatutos deben regular todos aquellos aspectos que sean necesarios para su funcionamiento. También debe regularse previsiones de su puesta en marcha referente al gobierno de la misma desde la convocatoria de elecciones locales hasta la constitución de la propia Asamblea u órgano plenario.

La constitución de las mancomunidades y por ende, el procedimiento de creación y aprobación de sus Estatutos, se encuentra regulado entre los artículos 68 a 73. Respecto al procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos y de la constitución del Ente, la LRBRL no distingue entre ambas cuestiones, pero es claro<sup>25</sup> que los Estatutos constituyen un requisito imprescindible para la creación y constitución legal de la mancomunidad, por tanto, la norma estatutaria se inserta en el acto de creación, acto único con exigencia de mayoría absoluta del número legal de miembros de todos y cada uno de los municipios integrantes de la mancomunidad. La LAULA en sus

---

<sup>25</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 182.



artículos 68-73 establece el procedimiento de constitución de las mancomunidades dentro del margen establecido en las reglas mínimas del artículo 44.3 LRBRL. Se trata de un procedimiento largo y complejo.

El artículo 74 regula la modificación de los estatutos, que en todo caso debe seguir unos trámites similares a los de su constitución. En dicho artículo se establece que el procedimiento se regulará en los propios estatutos y seguirá unas reglas mínimas, concretamente 5 circunstancias tasadas.

El artículo 75 se refiere a la adhesión de municipios una vez constituida la mancomunidad. Establece el carácter de voluntariedad condicionado al cumplimiento de determinados requisitos. La adhesión de un nuevo municipio supone una modificación sustancial de la mancomunidad, afectando al territorio, sujetos activos, órganos de gobierno, prestación de servicios, etc., razón por la que debe tramitarse de forma similar al expediente de constitución y modificación ya vistos. El artículo 76 regula la separación de municipios, estas pueden ser de dos tipos: Voluntaria y forzosa, en este segundo caso es fundamental detallar y objetivar los incumplimientos graves de las obligaciones establecidas en las Leyes y en los Estatutos.

La disolución de la mancomunidad viene recogido en el artículo 77, que también se debe regular en los estatutos, respetando lo establecido en la LAULA y LRBRL siguiéndose un procedimiento similar al de la constitución del ente asociativo mancomunado.

#### -LOS CONSORCIOS (ARTÍCULOS 78-82).

Concepto y naturaleza (art. 78): Es una manifestación<sup>26</sup> más de técnicas relacionadas para coordinar, cooperar y colaborar en la ejecución de competencias compartidas o de intereses comunes concurrentes a través de una organización común, a través del cual se limitan y establecen la aplicación de las competencias propias, pero en ningún caso, se atribuyen competencias, ni se afecta a la titularidad de las mismas. Este carácter general de los Consorcios, encaja con la definida en el art. 78 de la LAULA, como entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica

---

<sup>26</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 190.

propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común, y sometida al Derecho Administrativo.

Constitución, Régimen Jurídico y Potestades de los Consorcios se encuentran regulados en los artículos 78.4 y 79 a 82. Respecto al procedimiento de constitución y aprobación de los estatutos del consorcio (art. 80), tiene plena similitud con el procedimiento de las mancomunidades, aunque se destaca la clave del “convenio fundacional” suscrito por todas las entidades que pretendan su creación de gran amplitud de contenido, incluyendo proyecto de los estatutos.

En relación con el contenido mínimo<sup>27</sup> de los estatutos del artículo 79, es importante que los fines y objeto del consorcio se fijen con precisión y claridad. En la inmensa mayoría de los consorcios de fines plurales esto no es así y se realizan con expresiones genéricas, de contenido variable, contingente, futurible o sin contenido real, lo que dificulta determinar cuál es el interés público relevante en juego.

Se hace la observancia de la necesidad de que se fije el régimen jurídico de los consorcios respecto de Presupuestos, hacienda, contabilidad, contratación, personal y bienes, cuando se integren miembros de diversas Administraciones Públicas en el seno del Consorcio. El régimen de los órganos de gobierno se encuentra recogido y regulado en el artículo 81, la regla es que estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, sin que ninguna de ellas ostente la mayoría absoluta. En relación con el resto de materias de contenido esencial de los estatutos, el artículo 82 remite al mismo régimen previsto para las mancomunidades en la misma Ley, sin perjuicio de particularidades derivadas de la naturaleza de los distintos entes consorciados.

#### \*INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL.

Como instrumentos de cooperación territorial e interadministrativa tenemos tres ejemplos destacados; Los convenios de cooperación o colaboración regulados en el artículo 83, Las redes de cooperación territorial reguladas en el artículo 84 y la creación de órganos paritarios de colaboración regulado en el artículo 85 de la LAULA.

---

<sup>27</sup> Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011. Pág. 201.

## **4.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA FUSIÓN INCENTIVADA DE MUNICIPIOS.**

### **4.1.- MEDIDAS PARA FOMENTAR E INCENTIVAR AL MUNICIPIO RESULTANTE DE LA FUSIÓN.**

Antes de analizar las medidas de fomento e incentivo para la fusión de municipios, definiré qué es la fusión de municipios y cuáles son sus efectos:

\*.- Se entiende por fusión de dos o más municipios limítrofes, es decir, la unión de varios para crear uno nuevo, la creación de un nuevo municipio resultante de dicho proceso, siendo el resultado la constitución sobrevendía de un nuevo municipio. Éstos concurren a dicho proceso sobre la totalidad de su término municipal, de lo contrario estaríamos hablando de segregación, y es requisito imprescindible que sus términos municipales sean limítrofes.

Podrá acordarse la fusión de dos o más municipios limítrofes cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

-Falta de recursos para prestar, cada uno de ellos, por sí o asociados, los servicios mínimos impuestos por la ley. Se entenderán por servicios públicos obligatorios los previstos en el apartado primero del artículo 26 de la LRBRL, así como cualquier otro que, por norma con rango legal, sean de obligada prestación por los municipios a fusionar así como por el Municipio resultante de la fusión. La falta de recursos para la prestación de los servicios públicos obligatorios ha de ser de carácter permanente o con expectativa de duración en el tiempo y relacionada con la capacidad financiera del Municipio.

-Confusión de sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo de edificaciones. No constituye solución de continuidad los terrenos ocupados por instalaciones industriales, comerciales, deportivas, cementerios, parques, jardines, calles, avenidas, carreteras, caminos, canales o ríos que puedan ser cruzados, aparcamientos u otras zonas destinadas a uso distinto del agrícola, forestal o pecuario extensivo (art. 9 b Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto). La confusión justificadora de la fusión puede darse entre los núcleos de población donde radique la capitalidad del los

municipios o de cualquiera de los secundarios que, en su caso, pudieran existir. Las previsiones contenidas en el planteamiento urbanístico en vigor no constituyen por sí circunstancias justificativas de la confusión.

-Existencia de condiciones de orden geográfico, económico, demográfico, administrativo o cualquier otra que pudieran hacerla necesaria o conveniente.

Los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de fusión son los siguientes (art. 22 Decreto 185/2005):

-Por uno, varios o todos los Ayuntamientos afectados.

-Por la Diputación Provincial a la que pertenezcan.

-Por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

-Por una Comisión promotora que acredite la representación de la mayoría de la vecindad con derecho a voto en las elecciones municipales que residan en el núcleo de población que pretenda la iniciación del procedimiento.

Los procedimientos tendrán características diferentes en función del sujeto legitimado que adopte la iniciación de la fusión; iniciativa municipal, iniciativa provincial, iniciativa vecinal, iniciativa autonómica o iniciativa de la Entidad Local Autónoma. Cualquiera que fuese el sujeto que inicie el procedimiento deberá formar un expediente administrativo, cuya documentación viene prevista en el artículo 29 del mencionado Decreto. Dicho expediente deberá ser remitido a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Finalmente el Consejo de Gobierno pondrá fin al procedimiento pronunciándose sobre el mismo, previos informes emitidos por distintas instituciones; Dirección General de Administración Local, Secretaria General Técnica de esa Consejería, Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y Consejo Consultivo de Andalucía.

Estas medidas de fomento e incentivo para la fusión de municipios se encuentran condensadas en la nueva redacción dada a la LRBRL en su artículo 13 por LRSAL de 27 de diciembre de 2013. El análisis de dichas medidas es el siguiente:

-El artículo 13.3 dice así: “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”. Las medidas para fomentar dicha fusión por

parte del Estado no han quedado concretadas aún, así que de forma muy ambigua se alude a ellas sin ninguna concreción al respecto, por lo que las mismas son esperadas pero aún no han sido anunciadas. No hay que olvidar que la norma lo deja claro cuando utiliza el término “podrá”, lo que equivale a que el Estado no tiene la obligación de establecer medidas de fomento a dichos procesos de fusión.

-El artículo 13.4 dice así: “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”. En este precepto destaco la “voluntariedad del proceso” como medida desincentivadora, ya que es manifiestamente conocido que los municipios colindantes, por lo general, y más aún cuando se trata de núcleos de población pequeños, no suelen tener buena relación social e institucional debido a disputas y rencillas arraigadas en el colectivo poblacional que en la mayoría de los casos impedirán, de motu propio, proceder a semejante iniciativa de fusión, al considerarse que con ello se perdería, en gran medida, la personalidad, espíritu, tradición, costumbre e historia de los municipios que se fusionan.

En este artículo se establecen los principales incentivos al municipio resultante de la fusión; Por una parte se garantiza que no perderán capacidad de recaudación ni de gestión de recursos públicos como consecuencia de dicha fusión, sino que gozarán como mínimo de los recursos financieros que les correspondiesen por separado. Otras disposiciones que garantizan el obligado y escrupuloso respeto y cumplimiento de la ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, siendo el cumplimiento de la misma una de las razones principales que se esgrimen para fomentar dichos procesos de fusión en torno a la racionalización de los recursos públicos (esta no parece una medida incentivadora sino al contrario). De otra parte se establece que el municipio fusionado quedará dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en la ley, artículo 26 LRBRL, que le corresponda por razón de su aumento poblacional, no parece lógico que si aumenta la población del nuevo municipio fusionado ésta deba conformarse

con los servicios básicos que se venían prestando con anterioridad al proceso, el cual dejaría desprovisto de servicios, si así lo estableciese el nuevo gobierno local, al aumento poblacional. Y por último, 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 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Otro aspecto objeto de análisis y estudio es la fusión de municipios como sanción por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (medida de cumplimiento de un plan de ajuste), la cual analizo a continuación. La regulación sobre este supuesto se encuentra contenida en el artículo 116 bis, apartados 1, 2 letras e) y f) y apartado 3 de la LRBRL;

1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras

medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado.

Todas estas medidas de fomento e incentivo, aunque en algún caso son más propias de desincentivar dicho proceso, con carácter general deberán trasladarse con la mayor brevedad posible sobre reglamentos que doten a éstas de la seguridad jurídica precisa, concreción sobre dichas medidas de fomento e incentivo que puedan ser cuantificadas por el posible municipio resultante y con ello decante hacia este proceso su iniciativa como consecuencia de un contenido que haga atractiva y sugerente la nueva situación que se pretende fomentar con dichas medidas.. A día de hoy, debido a la ambigüedad de las mismas, éstas carecen de atractivo para cumplir la función que tiene encomendadas, incentivar y fomentar al municipio resultante del proceso de fusión. Quizás el verdadero impulso sobre el proceso de fusión de municipios venga alentado desde la propia Comunidad Autónoma, antes que desde la iniciativa de las entidades locales, ya que con la regulación existente, los núcleos poblacionales futuros resultantes del proceso de fusión no verían incrementados ningún derecho o situación favorable, sino más bien al contrario.

#### **4.2.- REQUISITOS QUE CONLLEVARÍA LA FUSIÓN.**

Los mismos se encuentran contenidos en el artículo 13.4 letras desde la a) a la f) de la LRSAL. Las principales consecuencias serían las siguientes;

- La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.

- 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.

- 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.

- El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios.

- 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.

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

Una de las novedades que introduce la LRSAL es la figura del Convenio de Fusión, que sin embargo no se regula expresamente en ningún artículo. En opinión de Alejandro de Diego Gómez<sup>28</sup> de la lectura de la nueva redacción del artículo 13 de la LRBRL en concordancia con el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las entidades Locales se deriva que, fundamentalmente y entre otras cuestiones, deberían contener, dicho Convenio de Fusión, las siguientes exigencias;

-El nombre del nuevo municipio y la capitalidad del mismo.

-El Plano de los términos municipales que van a fusionarse.

-Documento en el que se hagan constar, en su caso, los distintos tratamientos urbanísticos.

---

<sup>28</sup> Alejandro de Diego Gómez. La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de Marzo de 2014. Ref. 546/2014, pág. 546, tomo 1, Editorial LA LEY.



- Estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen.
- Las medidas de redimensionamiento de los Ayuntamientos fusionados.
- El funcionamiento, en su caso, de todo o algunos de los municipios fusionados como forma de organización desconcentrada.
- La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio.
- Documentación sobre la solvencia del nuevo Ayuntamiento.
- Subrogación de derechos y obligaciones.
- Informe motivado sobre la necesidad o conveniencia de la fusión.
- Cualesquiera otras cuestiones.

Otra de las novedades que se introduce en la composición del órgano de gobierno del nuevo municipio que estará constituido por la suma de los concejales de los Ayuntamientos fusionados. Y aunque está previsto que dicha composición sea transitoria, no se establece ningún plazo sobre el cual se pueda extender dicha transitoriedad. Hasta ahora<sup>29</sup>, el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales establecía que en caso de fusión de dos o más municipios limítrofes cesaban todos los Alcaldes y Concejales, debiendo designarse 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 efectuarían entre los Concejales cesados y a favor de los que obtuvieron mayores cocientes en las elecciones municipales, lo cual parece mucho más razonable que mantener a todos los electos, según el autor. Y curiosamente lo que no se regula en ninguna parte es quién será el alcalde en el nuevo municipio resultante de la fusión.

Otra cuestión importante es la nueva mayoría para la aprobación de las fusiones. La LRBRL, en su redacción original, exigía la mayoría cualificada de dos tercios del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones afectadas. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

---

<sup>29</sup> Alejandro de Diego Gómez. La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de Marzo de 2014. Ref. 546/2014, pág. 7/12, Editorial LA LEY.

estableció que la mayoría necesaria para la aprobación de las fusiones sería la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones afectadas. La LRSAL mantiene esta mayoría para la creación y supresión de municipios y para la alteración de términos municipales, como hasta ahora, pero excluyendo los acuerdos sobre fusión de municipios, que según su apartado 6 del artículo 13 serán por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados.

#### **4.3.- DESARROLLO Y OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PROCESO DE FUSIÓN.**

\*.-Decreto 185/2005, de 30 de agosto. Capítulo VI: De los efectos de las modificaciones de términos municipales sobre la organización municipal. Los principales efectos derivados del proceso de fusión de municipios se encuentran regulados en el mencionado decreto y son los siguientes;

-Artículo 23. Plazo de repetición de la iniciativa. En ningún caso podrá iniciarse un procedimiento de modificación de términos municipales si no hubiese transcurrido un plazo de cinco años desde la desestimación de la Junta de Andalucía de otra pretensión sustancialmente igual.

-Artículo 40. Comisión Gestora de Municipios Fusionados. En el caso de la creación de un nuevo municipio mediante la fusión de dos o más limítrofes, cesarán todos los que ostenten la titularidad de Alcaldías y Concejalías cuando el decreto de creación del nuevo municipio entre en vigor. La Diputación Provincial correspondiente designará una Comisión Gestora integrada por tantos vocales gestores como Concejales o Concejalías correspondiesen al nuevo municipio según su población total, aplicando la escala determinada en el apartado primero del artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985. De 19 de junio, del Régimen Electoral General. La designación de vocales gestores recaerá en todo caso sobre quienes hubiesen sido titulares de Alcaldías o Concejalías de los municipios suprimidos por la fusión. La Comisión Gestora asumirá la administración del nuevo municipio hasta las siguientes elecciones municipales.

-Artículo 43. Administración interina. En todos los supuestos de creación de nuevo municipio, hasta tanto esté constituida su Comisión Gestora, la Diputación Provincial garantizará la prestación de los servicios públicos obligatorios a la población, y actuará en su representación en cuantos asuntos fuesen de inaplazable gestión, y los promotores de la iniciativa estarán facultados para formular propuestas y colaborar con la Diputación Provincial en el ejercicio de las funciones provisionales antes indicadas.

Los efectos aquí descritos constituyen las principales circunstancias derivadas del proceso de fusión, y por ende de creación de un nuevo municipio y supresión de otro u otros.

## **5.- CONCLUSIONES.**

La materia sobre la que versa este trabajo científico de investigación “Gobierno local e intermunicipalidad; en especial, la fusión de municipios” es una cuestión recurrente dentro del debate político, institucional y social en nuestro entorno, tanto a nivel nacional como internacional. Como consecuencia de la crisis económica y financiera que venimos sufriendo desde 2008 ésta es una materia ampliamente estudiada y analizada, sobre la que se plantea y sobrevuela una necesidad de intervenir mediante una reestructuración y redimensionamiento de la estructura territorial y administrativa local, cuestiones que son requeridas y esgrimidas tanto desde posturas ideológicas nacionales como desde organismos políticos supranacionales, la Unión Europea.

Desde Europa se hace referencia, de manera reiterada, en la necesidad de reducir el número de entes locales existentes en nuestro Estado, que en la actualidad según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas asciende a 8.119, los mismos que hace más de 35 años. Otorgándoles a éstos, por mor de la crisis financiera, gran parte de la responsabilidad en el despilfarro y derroche de recursos públicos que se entienden producidos desde la Administración Local, a la cual, a su vez se la considera parcialmente responsable de la situación de desequilibrio presupuestario concurrente desde hace algunos años y cuyo índice de medición es el déficit público. Nada más lejos de la realidad, los datos

demuestran fehacientemente que la inmensa desviación en los objetivos de déficit se produce en la Administración Central y no en la Administración Territorial Local como tratan de hacernos creer quienes defienden fervientemente dicha reforma de la Administración Local.

La regulación sobre esta materia, reducción de la estructura territorial local, es muy parca y escueta, circunscribiéndose a normativa vigente que ha sido analizada con anterioridad, y en aquellos preceptos que aluden a la misma se vislumbra una ambigüedad que en poco contribuye a la seguridad jurídica sobre los procesos de supresión, creación o fusión de municipios que deben presidir a los entes locales. La aparición de la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en 2013, así como la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012, ambas leyes de carácter estatal, han propiciado una mayor regulación normativa sobre la posibilidad de fusionar municipios, cumpliendo una serie de requisitos en las mismas establecidos, que tenga como consecuencia un adelgazamiento en dicha estructura territorial. Aún a pesar de la misma, será poco probable que por sí sola dicha regulación contribuya sustancialmente a fomentar dichos procesos de fusión, debido en gran medida a que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas la mayor parte de las competencias en materia de Gobierno Local, que normalmente se encuentra regulado en sus Estatutos de Autonomía y legislación de desarrollo autonómico, y por tanto, corresponde a dichas Comunidades Autónomas el impulso necesario e imprescindible para llevar a cabo tan ambicioso proyecto, de lo cual, por lo visto hasta hoy, no parecen ser cómplices en el esfuerzo.

Hemos visto que entre los sujetos legitimados para iniciar dicho procedimiento se encuentran los Ayuntamientos afectados. Las consecuencias que se derivan para los titulares de los mismos, designados por votación popular, supone la pérdida inmediata e irremisible de la condición que tuviesen otorgada con anterioridad, titularidad en Alcaldía y Concejalías, cesando en sus cargos como consecuencia de dicho procedimiento. Correspondiendo a la Diputación Provincial la designación de una Comisión Gestora, asumiendo dicha Comisión la administración del nuevo municipio hasta las siguientes elecciones municipales. Según mi opinión, ésta es una circunstancia que

desincentiva la posibilidad de acogerse a este tipo de procedimientos, ya que en numerosas ocasiones nuestros insignes cargos políticos anteponen su interés personal al interés colectivo, y la circunstancia de ser cesados y posteriormente no tener la garantía de ser designados en los cargos que ocupaban con anterioridad, con lo que se derivaría la pérdida de la condición y aspiración personal adquirida, sin duda les hace ser muy escépticos en cuanto a la adopción de dicha iniciativa de fusión, aún cuando conozcan y comprueben, debido a sus responsabilidades municipales, que sería una opción recomendable para el buen funcionamiento de la administración territorial local en cuantiosos sentidos. Si la normativa autonómica o estatal garantizase a nuestros Ediles, sin necesidad de que fuese a los Concejales, permanecer en el cargo tras la fusión, y con ello aumentar el número de posibles adeptos a su causa ideológica, el número de municipios en España hubiese descendido drásticamente, aunque con ello hubiésemos tenido que convivir con municipios fusionados con dos, tres o cuatro ediles, tantos como hubiese en el momento anterior al proceso. Pero la Legislación no ha contemplado esos derroteros, y mucho me temo que por esta vía, iniciativa municipal, nuestro mapa territorial local no sufra ni la más leve modificación.

En este estudio he hecho especial mención y referencia a las dos Leyes básicas estatales de cabecera, la LRBRL y la LRSAL, y a una autonómica, la LAULA, ya que constituyen el marco básico y general para todo el territorio nacional y de desarrollo autonómico de una competencia transferida a las Comunidades Autónomas para su desarrollo legislativo. He concretado sobre la regulación a tal efecto, fusión de municipios, en nuestra Comunidad Autónoma andaluza, ya que el objetivo prioritario de este Trabajo de Investigación es una aproximación a los procesos de fusión e intermunicipalidad, y nada más cercano y próximo que nuestra Comunidad Autónoma para hacernos una percepción concreta y científica de cuales son algunas de las alternativas a nuestro actual mapa territorial local.

Si parece, a tenor de los datos publicados en numerosos estudios, alguno de los cuales aquí se cita, como por ejemplo el de D. Alejandro de Diego Gómez, que el número de municipios en España, en relación con nuestros vecinos Europeos, es cuantioso y desproporcionado, sobre todo teniendo en

cuenta que la mayoría de países de nuestro entorno acometieron profundas reformas en la segunda mitad del Siglo XX; así encontramos a Alemania, Dinamarca, Grecia, Portugal, Suecia y otros casos similares, países en los cuales se acometió la fusión de sus Ayuntamientos. Aunque también hay que decir que hay otros países que no han caminado en esa senda de reestructuración, como son Finlandia y sobre todo Francia que cuenta con más de 36.000 municipios.

La racionalización y la evolución del sector local hacia un modelo más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales pasa por el estudio y diseño de un mapa local acorde a las necesidades demográficas, económicas, sociales y culturales y se ha convertido en una cuestión prioritaria para nuestro actual Gobierno Estatal, esperando que la nueva regulación existente fomente e incentive la fusión de municipios con medidas que propicien dichas actuaciones.

En mi opinión eso no va a ocurrir, ya que existen circunstancias que no se contemplan, que no han sido abordadas ni tenidas en cuenta por nuestros poderes públicos en la regulación actual vigente a fecha de 2014, como pueden ser, además de la reseñada con anterioridad sobre la posible iniciativa municipal, la pérdida de personalidad, identidad, espíritu y tradición de aquellos municipios a los que se dirigen los procesos de fusión y que como consecuencia de estos verían pérdidas, o cuando menos reducidas o disminuidas en algunos casos con carácter residual, sin ningún provecho digno de reseñar para sus habitantes como consecuencia de medidas de fomento e incentivo que se plantean ineficientes. Si a eso unimos la nefasta experiencia de los municipios fusionados en Galicia en cuanto a la optimización, eficiencia, eficacia y racionalización de los recursos públicos que motivaron dicha fusión, en la cual los mismos no se optimizaron sino que se vieron incrementados por los atropellos cometidos por la clase política, no creo que esto produzca ninguna alteración sustancial sobre nuestro actual mapa territorial local.

Nuestra legislación ha vivido de espaldas a la fusión de municipios, y a pesar de la LRSAL este panorama se mantendrá prácticamente en los mismos términos, ya que, aunque introduce incentivos, sin embargo el proceso sigue siendo voluntario, lo que provocará que decaiga finalmente en ineficaz, por una

parte por su dilación y longevidad en el tiempo y por otra porque las posibles uniones que haya lo serán por afinidad o empatía y no por principios de ordenación y racionalización, sobre los cuales la nueva regulación normativa no introduce ningún elemento de fomento, sino que éstos son tan solo de carácter económico, y en nada o muy poco se traducen en mejora de servicios a la nueva población resultante de dichas fusiones.

## **6.- BIBLIOGRAFÍA.**

- [www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN\(1\)Tema-5.pdf](http://www.jormaneliga.es/PDF/Administrativo.../ADN(1)Tema-5.pdf)
- Creación y Segregación de Municipios. Rafael Barranco Vela. Marcial Pons 1993.
- Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). Coordinador; Manuel Zafra Víctor. CEMCI publicaciones. 2011.
- Legislación de Régimen Local de Andalucía. Legislación de la Consejería de Gobernación. 2008. Dirección; Concepción García López.
- Alejandro de Diego Gómez. La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de Marzo de 2014. Ref. 546/2014, tomo 1, Editorial LA LEY.
- BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989.
- Preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988.
- Modernización del Gobierno Local, Coordinador: Ángel Ballesteros Fernández. La ley actualidad, S.A. 2004.
- Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local editado en julio de 2005.