La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios (*)

Diana Santiago Iglesias

Sumario

1. Introducción – 2. El debate sobre la reforma del mapa local – 3. La regulación de la fusión de Municipios en el ordenamiento jurídico español – 3.1. Normativa aplicable – 3.2. La regulación estatal de la fusión de Municipios – 3.3. Particularidades de la regulación autonómica de la fusión de Municipios.

1. Introducción

En el actual contexto de crisis económica, la contención del gasto público con la finalidad de reducir el déficit se ha convertido en objetivo prioritario de las Administraciones Públicas españolas, inmersas en un intenso proceso de racionalización, reestructuración y adelgazamiento, que afecta tanto al ámbito estatal como al autonómico y al local.

En concreto, en este último ámbito, esta situación ha reavivado el debate sobre la necesidad de reformar el mapa municipal, poniendo nuevamente de actualidad el viejo dilema sobre la conveniencia de suprimir Municipios para poner fin a los problemas financieros que

(*) Este trabajo se ha realizado en el marco de la Ayuda para Grupos de Investigación de Potencial Crecimiento, concedida por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, recibida por el DAESP (CN2012/038).

En él se han empleado las siguientes abreviaturas: cfr., confere; cit., citado; coord., coordinador; dir., director; LRBR, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; RPDT, Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales; TRRL, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local; n., número; p., página; pp., páginas; ss., siguientes; vid., videre.

les afectan y a su consiguiente falta de capacidad para prestar de forma eficaz y eficiente los servicios públicos de su competencia.

Así, en el presente trabajo, se pretende ofrecer una perspectiva global de los términos en los que hoy en día se plantea en España la reforma de la planta local. Con este fin, se ha estructurado el mismo en dos partes. En la primera de ellas, se expondrán, de forma sucinta, las distintas posibilidades de reforma del mapa municipal barajadas desde el siglo XIX hasta nuestros días. Una vez definidos los términos del debate, en la segunda parte, se estudiará con detalle el régimen jurídico de una de las opciones anteriormente expuestas, la supresión de Municipios mediante su fusión, por ser aquella que se ha considerado, tradicionalmente, como idónea para resolver los problemas de la Administración local y que hoy se sigue defendiendo, tanto desde instancias europeas como nacionales¹.

2. *El debate sobre la reforma del mapa local*

El Municipio se ha concebido siempre en España como el cauce de participación de una colectividad de personas para la adopción de decisiones de interés común². Esta forma de entender el Municipio ha determinado que, al igual que sucede en la mayoría de los Estados de influencia francesa³, su número sea muy elevado: actualmente,

(1) Al emplear el término fusión de municipios se está haciendo referencia, tanto al supuesto de fusión, en sentido estricto, es decir, a la unión de dos o más municipios limítrofes para constituir un nuevo municipio, desapareciendo, en consecuencia, los primeros, como a la incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe.

(2) Sobre la evolución histórica de la organización local en España vid.: Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 21ª edición, Thomson-Reuters, Navarra, 2010, pp. 239 y ss.; Carlos MERCHÁN FERNÁNDEZ, *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 72 y ss.; Catalina ESCUÍN PALOP, "La alteración de los términos municipales", en *Tratado de Derecho Municipal*, Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, pp. 1850 y ss.; Luciano PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 21; José Luis RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 5ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pp. 27 y ss.; José SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia del Derecho. Instituciones Político-Administrativas*, Dykinson, Madrid, 1995, *passim*, principalmente pp. 339 y ss. y 629 y ss., y Francisco SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2005, pp. 23 y ss.

(3) Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "Los fundamentos ideológicos del régimen municipal francés", *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 117, 1961, pp. 321 y ss.

existen un total de 8.116, de los que 5.205 no superan los 1.000 habitantes⁴.

La excesiva fragmentación que caracteriza el mapa municipal español determinó que, ya en el siglo XIX, se insistiese en la necesidad de acometer una profunda reforma del mismo, al considerar que, por debajo de un determinado número de población, la gestión de los servicios públicos locales resultaba ineficaz; no obstante, a pesar de ser este el sentir mayoritario, por un lado, existían detractores de esta posibilidad y, por otro lado, entre sus defensores no había unanimidad en las soluciones propuestas para llevarla a cabo.

Aquellos que se mostraban contrarios a la reforma del mapa municipal proponían los siguientes remedios para resolver la grave situación que acuciaba a los pequeños Municipios: la intermunicipalización y la comarcalización⁵.

Así, para ellos, una posible solución era la intermunicipalización, consistente en la asociación voluntaria de Municipios para determinadas finalidades, con sujeción a las bases establecidas por estos⁶.

En la misma línea, la segunda de las soluciones que se ofrecía, la comarcalización, parte de la consideración de la comarca – entidad local que agrupa Municipios limítrofes vinculados por características

(4) Vid. www.ine.es.

(5) Sobre las distintas opciones barajadas, vid.: Fernando ALBI, *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 269-293, y “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 150, 801-869, y Jesús BURGUEÑO RIVERO, “El eterno debate sobre la reforma municipal. El caso de Cataluña”, *Revista de Geografía*, n. 3, 2004, pp. 7-33.

(6) Esta fórmula fue objeto de duras críticas doctrinales; así, por ejemplo, Fernando ALBI la condenó al fracaso aduciendo motivos económicos, “porque si se trata de asociar varios Municipios pobres, la situación financiera inicial persistirá en el organismo integrador, pues la suma de varios municipios pobres no podrá dar jamás, como resultado, un Municipio rico, siendo evidente que en el mismo volumen con que se amplíen los recursos quedarían aumentadas las necesidades y porque si se pretende amparar varias entidades deficitarias a la sombra de otra opulenta, esta última nunca aceptará, de buen grado, a los molestos advenedizos, que vendrían a acrecentar la carga tributaria de su vecindario sin beneficio alguno para el mismo” y motivos psicológicos: “pues ya hemos visto el acentuado espíritu de independencia rural, que prefiere la miseria a lo que entiende sometimiento a autoridades extrañas” (*La crisis del municipalismo*, cit., p. 289).

e intereses comunes, y que gestiona servicios y actividades de ámbito supramunicipal y coopera con los Municipios que la integran – como el medio más adecuado para subsanar las carencias de los pequeños Municipios⁷.

Por otra parte, aquellos que propugnaban la necesidad de reformar el mapa municipal entendían que la solución debía pasar, necesariamente, por la supresión de Municipios. Esta opción, que contaba con un gran respaldo doctrinal y político, se basaba en la consideración de los Municipios no como un fin en sí mismos, sino como un medio para satisfacer los intereses de una comunidad y, en consecuencia de no ser éstos, por su tamaño, capaces de cumplir dicha función prestando los servicios públicos de forma eficaz y eficiente, debían anexionarse. Tal y como señala Fernando Albi, “La Dirección General de Administración Local formuló consulta, sobre estos particulares, a los Presidentes de Diputación, Alcaldes de capitales de Provincia y Procuradores en Cortes, y de las 53 contestaciones recibidas ocho se pronunciaban por la subsistencia y 45 por la supresión: 16 para los que no superasen mínimos demográficos que oscilaban entre los 500 y los 4000 habitantes, y 29 con referencia a los Municipios sin recursos suficientes para cumplir sus obligaciones mínimas. A ello hay que añadir las conclusiones de la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamiento y Diputaciones, celebrada en Madrid en 1959, que postulaban la eliminación de aquellos Municipios con menos de 500 habitantes que no contaran con recursos propios bastantes para atender dichas obligaciones, que el ponente de la Asamblea estimaba que eran los que tenían ingresos menores de cien mil pesetas”⁸.

Sin embargo, a pesar de contar con numerosos defensores, el rechazo que esta posibilidad suscitaba en las poblaciones afectadas determinó

(7) Vid. *Base de Datos General de Entidades Locales. Metodología, concepto y definiciones*, www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/MetodologiaBDGEL.pdf. Sobre la comarca, vid. Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, *Régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Cedecs, Barcelona, 1999.

(8) Vid. *La crisis del municipalismo*, cit., p. 285.

su escaso éxito, limitado, esencialmente, a las agregaciones llevadas a cabo durante el periodo franquista⁹.

Como solución intermedia, Luis Jordana de Pozas propuso la idea del Municipio compuesto, si bien, ésta nunca llegó a ponerse en práctica. Este autor señaló que “después de muchos estudios y polémicas parece prevalecer la idea de que es absolutamente necesario basar la organización administrativa en un Municipio fuerte y capaz, pero también que no sería conveniente lograrlo mediante la supresión de los actuales e insuficientes pequeños Municipios. Descartada por la experiencia negativa de casi medio siglo la solución de las Mancomunidades o agrupaciones voluntarias, entiendo que el mejor medio de armonizar la subsistencia embrionaria de los actuales pequeños Municipios con la necesidad de cimentar el edificio administrativo sobre Municipios fuertes y eficaces conduciría a estas dos operaciones: reducir los pequeños Municipios en cuestión a una categoría que podría recibir el nombre de Concejo, y reservar el nombre de Municipio para la entidad compuesta formada por la agrupación de una pluralidad de Concejos entre sí o con una población de mayor importancia. No se trata de las actuales Entidades locales menores, nombre desafortunado que convendría suprimir, sino de auténticas entidades primarias, semejantes a la feligresía portuguesa o a la parroquia rural de Inglaterra, con una organización elemental y una competencia reducida a su capacidad real y a sus medios personales y económicos. [...] el resultado deseable de la operación sería el de que los 9.199 Municipios existentes en 1960 quedaran reducidos a menos de la mitad con una cifra mínima normal de unos cuatro mil habitantes”¹⁰. Este debate, que se ha prolongado durante la etapa democrática, ha alcanzado gran intensidad a partir del 2008, año en el que empiezan

(9) Un completo elenco de las operaciones de fusión de municipios llevadas a cabo en España desde mediados del siglo XIX se puede ver en el documento publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas: *Variaciones de los municipios de España desde 1842* (www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/011113/text_es_files/Variaciones-INTERNET.pdf).

(10) “La previsible alteración de nuestra división territorial”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 155, 1967, p. 651.

a hacerse patentes en España los efectos de la crisis económica. Así, se repite nuevamente la tesis de hace cincuenta años: hay acuerdo sobre la necesidad y urgencia de solucionar los problemas de los pequeños Municipios a la hora de prestar sus servicios públicos, pero no existe una postura unánime sobre si la respuesta a dichas dificultades debe pasar, necesariamente, por acometer la reforma del mapa municipal, si bien, esta es la opción defendida mayoritariamente.

Por una parte, los detractores de la reforma municipal proponen las siguientes fórmulas.

En los primeros años de la democracia, se continuó hablando de recurrir a la comarcalización, mecanismo que permitiría solucionar los problemas derivados de la excesiva fragmentación de los Municipios sin recurrir a la supresión de los mismos, que goza de tan poca popularidad. No obstante, tal y como señala Luis Cosculluela Montaner¹¹, la comarcalización de los pequeños Municipios no es una solución viable hoy en día¹², dados los límites derivados del artículo 42 de la LBRL¹³.

(11) Vid. *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 239 y ss.

(12) En este sentido, vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, donde se señala: "Ahora bien, que la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional, no empaña para nada la lógica del art. 42.4.º de la LRRL. Todo lo contrario. Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero si garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarcal. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del "municipio-comarca", de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación. De ahí que el art. 42.4.º de la LRRL marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas. Esa limitación no es injustificada, ni carente de legitimidad, sino manifestación, una vez más, del contenido mínimo que a la institución municipal corresponde en todo caso, y ello como exigencia de la garantía de su autonomía".

(13) El artículo 42 de la LBRL establece: "1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Actualmente, se postulan otras alternativas como la revisión del papel de las Diputaciones provinciales¹⁴, otorgándoles un mayor protagonismo¹⁵, o el impulso de la gestión intermunicipal de servicios públicos, recurriendo a fórmulas de colaboración público-público, como el Consorcio o las Mancomunidades¹⁶. En concreto, está ganando, últi-

2. La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”.

(14) De acuerdo con el artículo 31 de la LBRL: “1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

3. El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo”.

(15) Actualmente, la institución provincial está siendo objeto de un intenso debate político y doctrinal entre aquellos que defienden su supresión y quienes postulan su reforma en profundidad. Sobre esta cuestión, vid. Luis COSCULLUELA MONTANER, “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario de Gobierno Local*, 2011, pp. 63 y ss.

(16) De acuerdo con el artículo 87.1 de la LBRL, “las entidades locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas”.

Por otra parte, las Mancomunidades son Entidades locales formadas por la asociación de Municipios, pertenecientes a una misma o varias Provincias limítrofes, para la eje-

mamente, bastante peso la idea de restringir las competencias de los Municipios, transfiriendo parte de las mismas a las Provincias¹⁷, fórmula a la que ya se refirió hace varias décadas Fernando Albi, quien la calificó como “una solución indirecta y parcial, pero cómoda, a un grave y enojoso problema que no se puede abordar de frente. Permite mantener la fachada de las libertades municipales y, al propio tiempo, salir del paso de las diversas dificultades que las mismas determinan cuando se las quiere mantener en toda su pureza”¹⁸. El empleo de estos instrumentos, convenientemente adaptados a la realidad histórica, geográfica, poblacional y económica de España, podría suponer, según quienes defienden esta postura, la solución a los problemas de los pequeños Municipios sin necesidad de recurrir a la alteración del mapa municipal, que, como ha señalado, tradicionalmente, se ha visto con recelo por la población¹⁹.

cución en común de obras o la prestación de servicios de su competencia. El procedimiento de aprobación de sus Estatutos se regula por las Comunidades Autónomas, respetando las reglas establecidas en el artículo 44 de la LBRL.

Vid. *Base de Datos General de Entidades Locales. Metodología, concepto y definiciones*, www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/MetodologiaBDGEL.pdf.

Sobre el recurso a las fórmulas de colaboración como alternativa a la reforma del mapa municipal, vid. Marcos ALMEIDA CERREDA, “La cooperación entre municipios en el desarrollo de funciones administrativas y en la gestión de servicios públicos. Una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España”, en esta *Revista*, y Joaquín TORNOS MAS, “Elementos para la reorganización territorial de Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, pp. 175-190.

(17) Esta es una de las líneas de actuación previstas en el Programa Nacional de Reformas de 2012 del Ministerio de Economía y Competitividad, donde se establece: “Entre las medidas que se van a adoptar en el año 2012 se encuentran la delimitación de las competencias de la Administración Local, y una mayor garantía de la sostenibilidad de su financiación. Además, se eliminarán duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales han ido asumiendo, a lo largo del tiempo, competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades” (www.mineco.gob.es).

(18) Vid. *La crisis del municipalismo*, cit., p. 292.

(19) En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Europa en el documento, *Local Government in critical times*, 2012, p. 70 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2056216&SecMod=1&DocId=1873672&Usage=2>).

Por otra parte, entre los defensores de la reconfiguración del mapa local, la opción preferida continúa siendo la supresión de Municipios, que se puede llevar a cabo, o bien integrando el Municipio suprimido en otro contiguo o bien fusionando dos Municipios y creando uno nuevo que aglutine ambos²⁰.

Esta es la solución por la que han optado la mayoría de nuestros socios europeos en las últimas décadas – si bien, es importante destacar que su situación de partida, en particular, sus datos de densidad y dispersión demográfica, son radicalmente distintos a los de España²¹. Asimismo, la Unión Europea está siendo una gran impulsora de esta opción, al considerarla un medio de reacción idóneo frente a los efectos de la crisis económica, imponiendo este *modus operandi* a los países miembros con las economías más débiles, en concreto a Grecia²² y Portugal²³, sin tener en cuenta su realidad histórica, socioeco-

(20) Cfr. Manuel REBOLLO PUIG, “Posibilidades de Reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico”, *Actas do 8º Coloquio Luso-Español de Direito Administrativo*, NEDAL, Braga, 2009, pp. 78 y ss., FRANCISCO SOSA WAGNER, “Prólogo para españoles”, en Luciano VANDELLI, *Trastornos de las Instituciones Públicas*, Trota, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007, p. 26, y Ramón PARADA VÁZQUEZ, “La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal”, *Revista de Administración Pública*, n. 172, 2007, p. 36 y ss.

(21) Según el Consejo de Europa: “By 2008 Denmark had merged 271 municipalities into 98. Georgia had replaced 985 municipalities, mostly villages, with 64 large district authorities based on the former rayons, a policy already adopted in Lithuania. The number of Finnish municipalities has been reduced from 447 to 348.

The financial crisis has given fresh impetus to this process in three of the worst affected countries. Greece has reduced the number of municipal authorities from 1,034 to 325, Iceland from 7,200 (in 1990) to 76, and Latvia from 500 to 118. The new Finnish government is proposing a major consolidation of municipalities at what is currently a regional level (taking urban centres and directing pendel-traffic to them as a cornerstone for renewal)” (*Local Governement in critical times*, cit.)

(22) En Grecia, la disminución del número de municipios se ha producido como consecuencia de la aplicación del “Plan Kallikrates”. Sobre esta materia, vid. Isidre LLUCIÀ I SABARICH, “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 26, 2011, pp. 102 y ss.

(23) Vid. el *Memorando de entendimiento sobre as condicionalidades de política económica*, donde se establece: “Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até julho de 2012, o Governo compromete-se a elaborar um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. Estes planos serão implementados em concertação com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão

nómica y demográfica y el ahorro efectivo que de la implementación de esta política se puede derivar. Esta tendencia comunitaria fue objeto de una calurosa acogida inicial, tanto por el gobierno estatal como por los autonómicos que, en su obsesión por controlar el gasto público y reducir el déficit, llevaron a cabo, en un primer momento, una intensa campaña de fomento de su utilización, empleando como argumento justificativo de esta política el impacto económico que el elevado número de Municipios de escasa población puede tener sobre las arcas públicas.

No obstante, el fuerte rechazo social demostrado ante la adopción de esta medida – que responde, además de a razones históricas, culturales o identitarias, al temor existente entre los habitantes de pequeños Municipios de perder representatividad política y capacidad para defender sus intereses – unido al coste político que de su implementación se pueda derivar, han hecho que, a pesar del entusiasmo inicial, por el momento, esta solución no tenga mucho éxito en España. Entre los argumentos que frecuentemente se esgrimen para desincentivar esta práctica, se pueden destacar los siguientes.

En primer lugar, se señala que no existen estudios económicos suficientes que cuantifiquen el ahorro efectivo que supondría la fusión de Municipios. De acuerdo con Francisco Velasco Caballero, el principio de eficacia-eficiencia de todas las Administraciones públicas y del gasto público en general, el principio democrático y el principio de centralidad del Municipio, consagrados constitucionalmente, deben guiar la estructura de la planta local y, en consecuencia, el sacrificio

entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, contribuirão para melhorar a prestação do serviço público, aumentar a eficiência e reduzir custos” (www.portugal.gov.pt/media/459270/mou_pt_20111209.pdf).

Es importante destacar que, en el caso de Portugal, el Ejecutivo asume ante la Unión Europea la obligación de aumentar la eficacia y eficiencia de la Administración pública, para lo que se compromete a alcanzar una serie de objetivos concretos, en un corto plazo de tiempo. Entre ellos se encuentra la definición de un nuevo mapa administrativo, reduciendo de modo significativo el número de *freguesías* (entidades locales inframunicipales) y no el de municipios, dándoles a las mismas una mayor dimensión geográfica y poblacional y nuevas competencias. Sobre la reforma del mapa local en Portugal, vid. MARCOS ALMEIDA CERREDA, “El debate sobre la reforma de la Administración local en Portugal”, *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, en prensa.

de cualquiera de los mismos, en aplicación de la “regla de prevalencia condicionada”, sólo está justificado cuando, simultáneamente, se produce un reforzamiento cualificado de otro valor o principio constitucional; en consecuencia, según dicho autor, la reducción del número de Municipios sólo sería constitucionalmente justificable si supusiera una reducción notable del gasto público y, al tiempo, un moderado o limitado sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal y puesto que toda fusión de Municipios supone, en cierta medida, un sacrificio democrático, el mismo sólo se puede justificar si, simultáneamente, se produce un notable fortalecimiento del principio de eficacia-eficiencia²⁴.

En segundo lugar, en línea con lo anterior, se señala que la supresión de Municipios afectaría, esencialmente, a los Municipios de menor tamaño, que no son, en general, los más endeudados – sus cargos electos, normalmente, no están retribuidos; no cuentan con una plantilla sobredimensionada, etc. – y, en consecuencia, es cuestionable el efecto que su supresión tendría sobre el gasto público²⁵.

Por último, en tercer lugar, se insiste en el hecho de que, aún fusionando pequeños Municipios, el problema de dispersión poblacional existente en España no desaparecerá y, en consecuencia, la necesidad de prestar los servicios públicos que corresponda a dichos núcleos de población continuará existiendo, siendo complicado generar economías de escala que hagan más rentable su erogación²⁶.

En todo caso, a pesar de que no existe unanimidad entorno a la conveniencia de su utilización, la actualidad de esta fórmula, derivada de la preferencia que hacia su empleo han venido demostrando los poderes públicos, determina que deba ser objeto de una especial aten-

(24) Cfr. “Sobre la supresión de municipios”, *Boletín IDL-UAM*, n. 41, enero-febrero 2012, pp. 1-2 (www.idluam.org/images/files/boletines/boletin_41def.htm).

(25) En los medios de comunicación social españoles se hace referencia constantemente a la necesidad de reforma de la planta local. Vid., como ejemplo, la siguiente página, donde se contienen los términos en los que se plantea la cuestión: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/01/actualidad/1333299036_407846.html.

(26) Vid. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/01/actualidad/1333299036_407846.html.

ción en el presente trabajo. Así, en el apartado siguiente se expondrá, de forma sucinta, su regulación, con el fin de ofrecer una idea global del funcionamiento de los mecanismos de fusión en el Ordenamiento jurídico español y de determinar si la disciplina actual es suficiente, o bien si al fracaso en el recurso a esta fórmula, verificado hasta este momento, contribuye no sólo el rechazo social que suscita, sino también la inadecuación de su disciplina.

3. La regulación de la fusión de Municipios en el ordenamiento jurídico español

3.1. Normativa aplicable

El art. 137 de la Constitución Española rompe con el modelo de Estado centralista, dando paso a un modelo de Estado compuesto, de tal manera que las relaciones entre el Ordenamiento jurídico estatal y los Ordenamientos autonómicos se rigen por el principio de separación o competencia. En este marco, el artículo 149.1 de la Constitución establece un sistema de concurrencia normativa (Estado-Comunidades Autónomas) en relación con determinadas materias. De acuerdo con este esquema, denominado “bases + desarrollo”, al Estado, sobre dichas materias, se le atribuye una competencia normativa que no agota la regulación de las mismas (normas básicas), de modo que, para obtener una disciplina completa, la Constitución exige la intervención reguladora de las Comunidades Autónomas (normas de desarrollo). En resumen, la normativa básica estatal es la traducción de una política global sobre una determinada materia que articula el Estado, y dentro de dicho marco se deben aprobar las normas de desarrollo que han de responder a las políticas propias y específicas de cada Comunidad Autónoma.

En relación con la normativa aplicable a la fusión de Municipios, hay que señalar que, sobre la base del artículo 148.1.2 de la Constitución española, las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos competencias en relación con las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio. Partiendo de este hecho y teniendo en cuenta el sistema de concurrencia normativa descrita en el párrafo anterior, a la fusión de Municipios

resulta de aplicación: en primer lugar, lo dispuesto con carácter básico en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen local (en adelante, LBRL); en segundo lugar, la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y, en último lugar, y con carácter supletorio, lo dispuesto en los artículos 3 a 9 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) – carentes de carácter básico según su Disposición Final 7ª 1. a) –, y en los artículos 2 a 16 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (en adelante, RPDT)²⁷.

3.2. La regulación estatal de la fusión de Municipios

En el análisis de la regulación estatal de la fusión de Municipios, es importante distinguir entre aquella que tiene carácter básico que, como se ha dicho, resulta de aplicación necesaria, y aquella que, únicamente, tiene carácter supletorio.

La disciplina básica, tal y como se acaba de señalar, se contiene en el artículo 13 de la LBRL. En este precepto, remite a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local la regulación de la alteración de términos municipales, y, en consecuencia, de su fusión, estableciéndose como límite que ésta, en ningún caso, suponga la modificación de los límites provinciales.

Desde el punto de vista procedimental, la legislación básica únicamente exige que se dé audiencia de los Municipios interesados y se solicite dictamen al Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en su caso, siendo necesario que, de forma simultánea a la petición de dicho dictamen, se dé conocimiento a la Administración General del Estado.

(27) Sobre los problemas derivados del sistema de distribución competencial en materia de régimen local, vid. *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Luis COSCULLUELA MONTANER y Eloísa CARBONELL PORRAS (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.

Por último, se reconoce al Estado la posibilidad de que, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, establezca medidas de fomento de la fusión de Municipios, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Por lo que se refiere a la regulación supletoria estatal, en el artículo 3 del TRRL se establece que la alteración de términos municipales podrá producirse: en primer lugar, por incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes; en segundo lugar, por fusión de dos o más Municipios limítrofes; en tercer lugar, por segregación de parte del territorio de uno o varios Municipios para constituir otro independiente y, en cuarto lugar, por segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe. A continuación, se hará referencia a la regulación de las dos primeras fórmulas, por ser las que dan lugar a la reducción del número de Municipios.

El presupuesto de hecho para llevar a cabo la alteración de términos municipales, depende de la fórmula empleada. En el caso de la incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes, de acuerdo con el artículo 4 de la TRRL, se exige que se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa²⁸, mientras que, en el caso de la fusión de Municipios limítrofes, según lo dispuesto en el artículo 5 del TRRL, es necesario que se verifique alguna de las siguientes situaciones: que separadamente carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos por la Ley; que se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico²⁹, o bien, que existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

(28) El artículo 4.1 del RPDT añade: “la incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes podrá acordarse cuando existan necesidades o conveniencia económica o administrativa, o lo imponga la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”. Asimismo, en párrafo tercero del artículo 4 del RPDT se establece: “Los motivos a que obedezca el acuerdo de incorporación deberán constar en el expediente que al efecto se instruya”.

(29) El artículo 5.1 del RPDT precisa el alcance de este requisito al establecer: “Cuando como consecuencia del desarrollo urbanístico se confundan sus núcleos urbanos, sin que constituyan solución de continuidad a este efecto los parques, jardines, paseos,

En ambos supuestos, el procedimiento para la alteración de los términos municipales, según el artículo 9.1 del TRRL, 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 interesados³⁰. Asimismo, el artículo 9.4 del TRRL exige el previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma, si existiese, o, en su defecto, del Consejo de Estado, añadiendo que simultáneamente a la petición del dictamen se dará conocimiento del expediente a la Administración del Estado³¹.

En los supuestos de fusión o de incorporación voluntaria de Municipios limítrofes, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 del TRRL, el procedimiento se promoverá por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes de los asistentes 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 resueltas por los mismos Ayuntamientos con idéntica mayoría³².

avenidas, campos de deportes y zonas residenciales que pudieran existir entre aquellos”.

(30) Sobre la documentación a incorporar en los expedientes, vid. el artículo 14 del RPDT.

(31) El artículo 9 del RPDT complementa lo dispuesto en el artículo 9 del TRRL en relación con el procedimiento al establecer: “1. La iniciación de los expedientes de alteración de términos municipales se podrá decretar por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en esta materia, de oficio o a instancia de:

- a) Cualesquiera de los Ayuntamientos interesados.
- b) Las Diputaciones Provinciales respectivas.
- c) La Administración del Estado, a través del Delegado del Gobierno.
- d) Otros órganos de la Comunidad Autónoma que, en razón de sus respectivas competencias, consideren procedente la alteración.

2. Instruido el expediente, se dará audiencia durante el plazo de un mes a los municipios y demás Entidades Locales interesadas y, a continuación, se remitirá para su dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese”.

(32) La regulación contenida en este precepto es desarrollada por el artículo 10 del

De acuerdo con el artículo 9.5 del TRRL, la resolución definitiva del procedimiento se hará por decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, del que se dará traslado a la Administración del Estado y, de conformidad con el artículo 13.2 del RPDT, se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en los Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma y de la Provincia respectiva. Asimismo, el párrafo tercero del citado artículo 13 del RPDT exige que la Dirección General de Administración Local dé conocimiento al Registro Central de Cartografía de la cancelación de inscripción por supresión de Entidades Locales, así como de las modificaciones registrales que sean consecuencia de la alteración de términos municipales, una vez practicadas en el Registro de Entidades Locales.

En cuanto a los efectos de la incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes, según el artículo 4.2 del RPDT, ésta implicará la anexión del término o términos municipales a otro Municipio. Con respecto a las normas a seguir durante el período que medie hasta las próximas elecciones municipales, el artículo 16 del RPDT distingue nuevamente entre ambos casos. En los supuestos de incorporación de uno o más Municipios a otro limítrofe, cesarán los alcaldes y concejales de los Ayuntamientos de los Municipios incorporados. Si como consecuencia de la incorporación correspondiese al Municipio un mayor número legal de concejales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, entre los concejales cesados.

RPDT, donde se establece: "3. Una vez completado el expediente, tales acuerdos se someterán a información pública por plazo no inferior a treinta días.

4. Finalizado el período de información pública, los Ayuntamientos adoptarán nuevo acuerdo, con la misma mayoría que en el acuerdo de iniciación, en el que se resolverá sobre la procedencia de la alteración y, en su caso, sobre las reclamaciones presentadas.

5. Si los acuerdos fueran favorables a la alteración, se elevará el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma que, con su informe, lo remitirá para dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese".

La designación se hará en favor de los que obtuvieron mayores cocientes en las elecciones municipales, según el artículo 180 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En el caso de fusión de dos o más Municipios limítrofes cesarán todos los alcaldes y concejales y se designará una comisión gestora por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, integrada por un número de vocales gestores igual al que correspondiese de concejales según la población total resultante del nuevo Municipio. Las designaciones se efectuarán entre los concejales cesados y en la forma determinada en el párrafo anterior.

3.3. Particularidades de la regulación autonómica de la fusión de Municipios

En el presente apartado se resaltarán las particularidades introducidas por las normas autonómicas aprobadas en desarrollo de la legislación básica en materia de fusión de Municipios, con el fin de ofrecer una perspectiva global de la regulación de la fusión municipal en el Ordenamiento jurídico español. En concreto, se hará referencia a los siguientes aspectos: la previsión de la adopción de medidas de fomento de las fusiones; los presupuestos de hecho para proceder a la fusión y el procedimiento para llevarla a cabo.

En cuanto a la adopción de medidas de fomento, hay que señalar que, con carácter general, y en línea con lo dispuesto en la legislación básica, en general, las normas autonómicas coinciden en considerar la fusión de Municipios como la solución más adecuada para mejorar la capacidad de gestión de los Municipios, al fomentar el recurso a la misma en sus respectivos territorios. No obstante, se pueden apreciar distintos grados de intensidad en las previsiones relativas al impulso de dicha fórmula.

Así, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, se opta, únicamente, por hacer referencia de forma genérica a la posibilidad de adoptar dichas medidas de fomento de la fusión de Municipios, aplazando la concreción de las mismas³³. En otras Co-

(33) En el artículo 13.2 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, se establece: "El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma

comunidades Autónomas, como la gallega, se regula de forma más detallada el tipo de medidas a adoptar para fomentar dicha práctica³⁴. En otros casos, como el de Cataluña, en lugar de priorizar la fusión como mecanismo de solución de los problemas relativos a la prestación de servicios públicos municipales, se opta por ofrecer otras alternativas, estableciendo el deber del gobierno autonómico de fomentar el recurso tanto a la fusión como a la creación de Mancomunidades³⁵.

podrá establecer, cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico económico o administrativo así lo aconsejen, medidas de fomento consistentes en ayudas económicas y técnicas, para las iniciativas de fusión, incorporación o segregación que se promuevan con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”.

(34) En el artículo 13 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, se establece: “La Xunta de Galicia podrá establecer, entre otras, las siguientes medidas de fomento para la fusión de municipios o para la incorporación voluntaria a otros:

a) Ayudas económicas y técnicas.

b) Criterios prioritarios o especiales en la asignación de subvenciones finalistas.

c) Creación de un fondo especial”.

Mayor grado de detalle en la regulación de las medidas de fomento se puede observar en el artículo 18 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, donde se establece que, para el fomento de las fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a mil residentes, se establecen las siguientes medidas y beneficios que serán desarrolladas reglamentariamente: se creará un fondo o dotación destinado a acciones directas de fomento y a la concesión de ayudas para una mejor prestación de servicios de los municipios resultantes; se fijarán preferencias en su favor y a los mismos fines en los regímenes generales de ayudas a municipios que apruebe la Junta de Castilla y León (tendrán prioridad las comunicaciones entre los núcleos pertenecientes a los municipios fusionados o incorporados y la capitalidad del municipio resultante y aquellas necesidades o servicios derivados directamente de la alteración); para facilitar la integración y la eficaz prestación de los servicios municipales, las Diputaciones Provinciales prestarán a los municipios resultantes asistencia y asesoramiento adecuados y establecerán en su favor prioridades y preferencias en los Planes Provinciales de Cooperación; y se promoverán los convenios y acuerdos oportunos para una eficaz coordinación de las anteriores medidas de fomento con las que pueda establecer el Estado conforme al artículo 13.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como convenios y acuerdos de cooperación con los municipios resultantes para la gestión de su patrimonio.

(35) En el artículo 20 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, se establece que el Gobierno de la Generalidad tiene que impulsar medidas de fomento para la fusión o la agregación voluntaria de municipios cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo lo aconsejen. Las medidas de fomento pueden consistir, entre otras, en: *a)* Ayudas económicas y técnicas; *b)*

Más allá de estas medidas de fomento, en alguna Comunidad Autónoma se impulsa la colaboración asociada con vistas a estimular la fusión de Municipios. Así, en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, además de preverse medidas de fomento de la fusión de Municipios similares a las contenidas en otras normas autonómicas³⁶, se establece una nueva posibilidad: la gestión compartida de Municipios, configurada como un paso previo a su eventual fusión. Este régimen resulta de aplicación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45, a los Municipios con población inferior a 500 habitantes y a aquellos Municipios cuya población residente se encuentre comprendida entre 500 y 1.000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente. El fin último del régimen de gestión compartida es la eliminación de las causas que

Previsiones especiales en los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña; c) Criterios prioritarios o especiales en la asignación de subvenciones finalistas; d) Previsiones especiales para la realización de inversiones a cargo de la Administración de la Generalidad.

Asimismo, se señala que la fusión o la agregación voluntarias tienen que concretarse en un acuerdo intermunicipal, el cual tiene que contener las determinaciones a que se refiere el artículo 20.1, en aquello que sea procedente, pudiendo incluir también: a) Las medidas de territorialización de las inversiones derivadas de la aplicación de lo que determinan los apartados 1.b) y 1.c) y de las que en el futuro podrá acordar el nuevo municipio; b) La constitución de núcleos de población separados como órganos de participación; c) Los otros pactos o las otras condiciones que establezcan libremente los municipios en el marco de la legislación de régimen local.

El acuerdo intermunicipal de fusión o de agregación tiene que ser aprobado por cada ayuntamiento con el quórum establecido por el artículo 114.2 y tiene que elevarse al Gobierno de la Generalidad para que lo apruebe por Decreto.

Por otra parte, en el párrafo primero del artículo 22 de dicho texto legal se señala: "El Gobierno también tiene que impulsar medidas para fomentar la constitución de Mancomunidades de municipios, reguladas por los artículos 115 y siguientes de esta Ley, cuando la mejor garantía en la prestación de servicios públicos de competencia municipal y la eficacia necesaria en su prestación lo hagan conveniente".

Además, en el primer párrafo del artículo 22 de la citada norma se preceptúa: "Si las medidas de fomento a que se refieren los artículos 20 y 21 de esta Ley, o la intervención de los entes supramunicipales no son suficientes para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de los servicios de competencia municipal, el Gobierno puede iniciar un proceso de reforma de la organización municipal en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran".

(36) Vid. el artículo 17 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

determinaron su aplicación y para lograrlo en el Decreto por el que se lleve a efecto dicha fórmula se regularán, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de dicha ley, las siguientes cuestiones: especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios; diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento; disposiciones sobre agrupación con otros Municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios básicos no obligatorios en forma mancomunada o bajo cualquier otra fórmula asociativa; programa de reorganización de la gestión municipal, consistente en un “sistema de gestión compartida” que se articulará a través de convenios suscritos entre el Municipio y la diputación provincial respectiva, así como a través de las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno, sin perjuicio de otras funciones de asistencia que pueda prestar la Diputación provincial; medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos Municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones y plazo de vigencia.

En el caso de que a la finalización del plazo de vigencia del régimen especial de gestión compartida se concluya que las causas que determinaron la inclusión del Municipio en dicho régimen no se pueden eliminar o se agravarán en el futuro, la Generalitat podrá promover, con la conformidad del Municipio, su supresión.

En segundo lugar, en relación con los presupuestos de hecho que deben verificarse para poder recurrir a la fusión de Municipios, hay que señalar que, aunque, con carácter general, las normas autonómicas han incorporado aquellos contenidos en el TRRL, a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior, en algunas de ellas se añaden nuevos supuestos. Así, por ejemplo, entre los criterios añadidos a aquellos contenidos en la legislación estatal – que sólo resulta aplicable, como se ha señalado, con carácter supletorio – se pueden destacar los siguientes: en primer lugar, la fijación de un umbral mínimo de habitantes, por debajo del cual se podría suprimir el Municipio³⁷;

(37) Vid. el artículo 12.1.a) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

en segundo lugar, el resultado del análisis de los datos del padrón, de manera que si se verifica un descenso poblacional acusado y continuado en el tiempo podría procederse a la fusión³⁸; en tercer lugar, el mal funcionamiento de sus órganos de gobierno o la falta reiterada de candidatos en las elecciones³⁹; o, en cuarto lugar, la concurrencia de razones de interés general que justifiquen la fusión o la voluntad mayoritaria de la población sin necesidad de que concurra causa justificativa alguna⁴⁰.

Por último, en tercer lugar, en cuanto al procedimiento de fusión hay que señalar que las Comunidades Autónomas, partiendo de lo dispuesto, con carácter básico, por el artículo 13 de la LBRL – donde se exige audiencia a los Municipios interesados, dictamen del Consejo de Estado o del órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, y la comunicación a la Administración General del Estado – optan, en su mayoría, por regular un procedimiento común aplicable a cualquier tipo de alteración de términos municipales – incorporación, fusión, segregación y segregación-agregación – ordenando sus distintas fases del siguiente modo⁴¹.

En relación con la iniciación del procedimiento, la legislación autonómica reconoce a diversos sujetos la posibilidad de instarla. En función de la Comunidad Autónoma de que se trate, dichos sujetos serán: los Municipios interesados⁴², las Diputaciones provincia-

(38) Vid., por ejemplo: el artículo 13.c) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid o el artículo 12.1.a) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(39) Vid., por ejemplo: el artículo 9.d) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón o el artículo 12.1.d) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(40) Vid., por ejemplo: las letras c) y d) del artículo 5 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades locales de Castilla-La Mancha o el artículo 9.e) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

(41) No obstante, aunque en la mayoría de las normas autonómicas se regula el procedimiento de fusión, en algunas de ellas se opta realizar una remisión al reglamento en esta materia. Así, por ejemplo, vid. el artículo 16.5 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla-León o el artículo 14.4 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(42) En algunas Comunidades Autónomas se prevé la creación de una Comisión mixta

les⁴³, las Comarcas⁴⁴, la Administración General del Estado⁴⁵, o los vecinos de los Municipios interesados⁴⁶.

En la segunda fase del procedimiento, la de instrucción, con carácter general, se prevén los siguientes trámites: audiencia a los Municipios interesados, normalmente, durante el plazo de un mes⁴⁷; información pública, durante un periodo cuya duración oscila entre el mes y los cuatro meses⁴⁸; dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de que se trate y, en algunos casos, informe previo del órgano técnico de delimitación territorial de la Comunidad Autónoma o de la Diputación Provincial⁴⁹; y comunicación a la Administración General del Estado⁵⁰.

integrada por representantes de los mismos, para la formulación única de pareceres, sobre todos aquellos aspectos que deban resolverse en el expediente. Vid., por ejemplo, el artículo 95.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(43) Vid., por ejemplo: el artículo 31.b) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia o el artículo 95 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(44) Vid., por ejemplo: el artículo 17.1.a) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

(45) Vid., por ejemplo: el artículo 14.1.b) de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, o el artículo 16.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

(46) Vid., por ejemplo: el artículo 17.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra o el artículo 17.1.a) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

(47) Por ejemplo, vid.: el artículo 36 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia o el artículo 17.1.c) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

(48) Vid., por ejemplo: el artículo 17.2.a) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra o el artículo 16.1.c) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid.

(49) Vid., por ejemplo: el artículo 14.4 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia o el artículo 14.4 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(50) Así, por ejemplo, en los artículos 14.4 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia y 97.6 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía,

La complejidad del diseño de esta fase procedimental dilata considerablemente el procedimiento de fusión, por lo que, con ánimo de dotarlo de mayor agilidad, sería conveniente estudiar la eliminación de algunos de ellos y la reducción de la duración de otros. Así, por ejemplo, se podría pensar en eliminar los dictámenes del órgano consultivo⁵¹ – aunque para ello sería necesario modificar la norma básica estatal – o en fijar la duración del periodo de información pública en un mes.

La tercera y última fase del procedimiento es la de resolución, cuya forma varía en función de la Comunidad Autónoma. En la mayoría de las ocasiones se adopta por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de que se trate⁵²; no obstante, en un número importante de normas autonómicas se prevé que la alteración de términos municipales en cuestión se realice por ley en determinados supuestos, por ejemplo, cuando el procedimiento se inicie de oficio y exista oposición de los municipios afectados⁵³.

En conclusión, la regulación de la fusión llevada a cabo en las diferentes normas autonómicas se caracteriza por las siguientes notas: en primer lugar, en muchos casos, se concreta el objeto de las medidas de fomento a la fusión de Municipios que, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica, les corresponde adoptar; en segundo

se prevé la realización de dicha comunicación, con carácter simultáneo a la petición del dictamen al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

(51) En este caso, no parece que sea imprescindible que la valoración de la oportunidad y conveniencia de la decisión provenga de un órgano consultivo de esta naturaleza, sino que sería suficiente con el pronunciamiento del órgano competente en materia de Administración local de la Comunidad Autónoma al respecto.

(52) Vid., por ejemplo: el artículo 14.4 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia o el artículo 99 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(53) Vid., por ejemplo: el artículo 38.4 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; el artículo 18.2 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña – en los que se limita la aprobación por ley de la alteración de términos municipales a determinados supuestos – o el artículo 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja – según el que la aprobación de la alteración de términos municipales se realiza, exclusivamente, a través de una ley –.

lugar, se establecen presupuestos de hecho genéricos para iniciar el procedimiento de fusión, hecho que, teóricamente, permite recurrir a esta fórmula en un alto número de situaciones y, en tercer lugar, se disciplina un procedimiento complejo, que dificulta la consecución de su finalidad última, la reducción del número de Municipios, y cuya simplificación pasaría por la supresión de trámites y la reducción de plazos.