

Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos¹

Marcos Almeida Cerredá

Nel presente articolo si analizza l'istituto degli accordi di fusione tra Comuni (convenios de fusión de municipios), recentemente introdotto nell'ordinamento spagnolo. In particolare, vengono esaminati la natura giuridica, i requisiti, gli effetti e il procedimento di adozione. La trattazione mira inoltre a far emergere i principali problemi posti dalla disciplina di questo nuovo istituto, dal punto di vista dell'autonomia, della democrazia e del buon andamento delle amministrazioni comunali, col fine ultimo di proporre alcune soluzioni a superamento degli stessi.

1. Introducción

Desde hace décadas, el considerable número de municipios existente

(1) Este estudio constituye una profundización y actualización de algunas de las ideas expuestas en el trabajo *La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores*, QDL, núm. 35, 2014, p. 7 y ss. En el presente trabajo, se han empleado las siguientes abreviaturas: BOCG, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*; CE, *Constitución Española*; cfr., *conferre*; cit., *citado*; coord., *coordinador*; dir., *director*; dirs., *directores*; LBRL, *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*; LOEPSF, *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*; LOREG, *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*; LRSAL, *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*; núm., *número*; p., *página*; pp., *páginas*; QDL, *Cuadernos de Derecho Local*; RAP, *Revista de Administración Pública*; REDA, *Revista Española de Derecho Administrativo*; REALA, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*; REVL, *Revista de Estudios de la Vida Local*; REGAP, *Revista Galega de Administración Pública*; ROF, *Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*; RPDPT, *Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*; TRLHL, *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*; TRRL, *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local*; ss., *siguientes*; vid., *videre*.

en España – actualmente, según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, son 8.122² –, así como las escasas dimensiones poblacionales de un nutrido grupo de ellos – de acuerdo con el citado registro, más de la mitad de los mismos tienen una población inferior a mil habitantes –, ha llevado, a que, en diferentes momentos históricos, por parte de distintos sectores de la doctrina³, sobre la base de la insostenibilidad económica, la ineficacia ejecutiva, la ineficiencia de gestión y la inoperatividad democrática de estos últimos, se haya defendido una radical reducción del número de dichos entes y, consecuentemente, se hayan planteado diferentes métodos para conseguir este objetivo⁴.

Tales propuestas rara vez salían del ámbito académico, para pasar a la agenda política; ahora bien, la crisis económica mundial, que se desencadenó en 2008, cambió esta situación. Así, con motivo de las elecciones generales de 2011, en el programa de gobierno de algunos partidos, se incluyó el proceder a minorar la cantidad de ayuntamientos existente, como una medida de actuación dirigida a contribuir a la salida de la citada crisis, mediante la consecución de una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público⁵. En consecuencia, este tema fue objeto de debate ante la opinión pública y tuvo un notable eco mediático⁶. Con estos precedentes, el Gobier-

(2) Cfr. <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all> (consultado en mayo de 2015).

(3) Vid., por ejemplo, a mediados del siglo pasado: F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 269-293 o L. JORDANA DE POZAS, *La previsible alteración de nuestra división territorial*, REVL, núm. 155, 1967, p. 651; a principios de la presente centuria: SOSA WAGNER, FRANCISCO, *Prólogo para españoles*, en L. VANDELLI, *Trastornos de las Instituciones Públicas*, Trotta, Madrid, 2007, p. 26, R. PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal*, RAP, núm. 172, 2007, p. 36 y ss. y, recientemente, F. LÓPEZ RAMÓN, *Por la reforma del mapa municipal*, REDA, núm. 167, 2014, pp. 13-19.

(4) Una crítica a este drástico planteamiento se puede ver en: M. ALMEIDA CERREDA, *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local*, en J.J. DIEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, p. 61 y ss.

(5) Vid., por ejemplo, <http://www.upyd.es/Fusion-de-ayuntamientos-y-eliminacion-de-Diputaciones> (consultado en mayo de 2015).

(6) Vid. <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/11/madrid/1321031711.html> (consultado en mayo de 2015).

no constituido tras dichos comicios, bajo la presión que la Unión europea ejercía sobre España, para que esta cumpliera sus obligaciones dentro de la Unión Monetaria⁷, incorporó, en el Programa Nacional de Reformas de 2012, entre otras medidas de ahorro, una línea de actuación consistente en “la agrupación de municipios”⁸. Si bien, como se puede apreciar, se empleó una fórmula muy genérica y poco precisa, que tanto se podría referir a la contracción del conjunto de estas entidades⁹, como a la colaboración forzosa entre ellas para el desempeño de sus competencias. En este contexto, entre mediados de 2012 y finales de 2013, se gestó la reforma de la LBRL, que culminaría con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL)¹⁰. En ella, aunque en alguno de los borradores que precedieron a su tramitación parlamentaria, se planteó la extinción directa de ayuntamientos con población inferior a 5.000 habitantes, cuando concurriesen determinadas circunstancias; finalmente, tal posibilidad se descartó, quedando tan sólo en la LRSAL medidas de apremio y de fomento de las uniones, para lograr el redimensionamiento de la planta municipal española¹¹.

(7) Vid. E. CARBONELL PORRAS, *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (COORD.), *La planta del Gobierno local*, cit., pp. 18 y 19.

(8) Este programa, actualmente, se puede encontrar en la siguiente dirección web: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/120504_PNR_ESPANYA_20121.pdf (consultado en mayo de 2015).

(9) Esta medida no figuraba expresamente como un punto en el programa de gobierno del Partido Popular, aunque, en diversas ocasiones, su líder no había descartado el recurso a ella (vid. http://cincodias.com/cincodias/2010/05/29/economia/1275112583_850215.html, consultado en mayo de 2015).

(10) Sobre el alcance y orientación general de esta reforma, vid.: A. BOIX PALOP, *Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, centralización y provisión de servicios públicos locales*, REALA, núm. 2, 2014.

(11) En el borrador de anteproyecto de la LRSAL de 4 de febrero de 2013, se contenía la inclusión en la LBRL de un artículo 61-bis con el siguiente tenor: «Artículo 61-bis. Extinción de municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

1. Los municipios con población inferior a 5.000 habitantes quedarán extinguidos cuando se haya aplicado el apartado 3 del artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o bien concurren todas las circunstancias siguientes:

- a. Haber obtenido una evaluación negativa de los servicios mínimos prestados por el ayuntamiento a los que se refiere el artículo 26.
- b. Presenten en los tres años inmediatamente anteriores a la evaluación mencionada en la letra a) anterior remanentes de tesorería para gastos generales negativos.
- c. Hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sin que

Así, por un lado, la LRSAL intenta imponer el recurso a la agrupación, tanto a aquellos ayuntamientos que se vean obligados a formular un plan económico-financiero¹², como a los municipios más pequeños. En el primer caso, la exigencia derivará de la aplicación del nuevo artículo 116 bis.2, letra f) de la LBRL, el cual dispone que el mencionado plan ha de incluir, necesariamente, una propuesta de agregación de tales ayuntamientos con otro colindante¹³; mientras que, en el supuesto de los pe-

resulte posible la corrección de esta situación financiera. Se entenderá que no resulta posible esta corrección cuando el municipio tenga retenido el porcentaje máximo permitido de su Participación en los Ingresos del Estado, de conformidad con lo dispuesto anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. La concurrencia de lo previsto en el apartado (*sic*) dará lugar a la extinción y absorción por un municipio colindante dentro de la misma provincia. A falta de acuerdo entre los municipios será absorbido por el de mayor población de entre los colindantes de la misma provincia de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica que corresponda.

El municipio extinguido, pese a carecer de personalidad jurídica, será una forma de organización desconcentrada del municipio absorbente de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de esta ley.

3. La extinción y absorción conllevará:

a. La integración en el municipio absorbente del territorio, población y organización, incluyendo todos los medios personales, materiales y económicos, del municipio extinguido.

b. Los órganos de gobierno del municipio extinguido serán transformados en un órgano de representación vecinal ante el municipio absorbente hasta la convocatoria de las siguientes elecciones.

c. La asunción de la titularidad de las competencias mínimas obligatorias que tuviera el municipio extinguido por parte del municipio absorbente así como la asunción de la parte de la financiación que corresponda.

d. La suspensión automática de las acciones legales que pudieran emprender los acreedores del municipio respecto de las obligaciones pendientes de pago, así como la paralización del cómputo del plazo de los intereses que correspondan.

e. La integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales del municipio extinguido en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al municipio absorbente.

4. Se habilita al Gobierno a desarrollar mediante Real Decreto lo previsto en este artículo».

(12) De acuerdo con el artículo 21 de la LOEPSF, tal plan es un documento que, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, han de formular las Administraciones incumplidoras con la finalidad de que, durante el año de que se trate y en el siguiente, puedan alcanzar el cumplimiento de los objetivos citados o de la regla de gasto.

(13) Ahora bien, este sistema de acicate indirecto y coactivo de las agregaciones municipales presenta problemas, tanto en el plano fáctico como en el jurídico. En el primero de ellos, dichas complicaciones se plantean, esencialmente, desde el punto de vista de la efectividad de tal exigencia, pues el hecho de imponer al municipio que ha de elaborar el plan económico-financiero la carga de que incluya una propuesta de agregación con otro ayuntamiento no garantiza, en absoluto, que dicho municipio vaya a encontrar a otro ente que quiera unirse con él, de modo que sea posible activar el procedimiento de fusión voluntaria previsto en el artículo 13.4 de la LBRL. Al revés, cabe suponer que, si un ayuntamiento tiene problemas económicos que le llevan a formular

queños municipios, el apremio resultará del juego del sistema de incentivos monetarios que establece la citada Ley, el cual, según el preámbulo de la misma, se basa en un incremento de la dotación económica para los ayuntamientos que se unan, a costa de la financiación de los municipios de menores dimensiones que opten por mantener su individualidad¹⁴.

Por otro lado, el fomento de las agregaciones de ayuntamientos se va articular, en el diseño de la LRSAL, mediante la previsión de toda una serie de ventajas que se van a ligar a la utilización por los municipios de un novedoso procedimiento de unión: el convenio de fusión. Precisamente, el objeto del presente estudio es el análisis de esta figura: la le-

un plan económico-financiero, no es muy probable que haya muchos otros que deseen asociarse con él para compartir sus dificultades. Entonces, surgen las dudas: ¿puede un municipio, en función de parámetros objetivos (proximidad, integración de poblaciones y servicios, etc.), seleccionar a otro ayuntamiento vecino y formular la correspondiente propuesta de unión entre ambos, aunque no cuente con la anuencia de este último?; en este caso, ¿ha de tramitarse por la administración autonómica competente tal expediente de unión? Por el contrario, si el municipio que ha de formular el plan económico-financiero se encuentra con el rechazo formal de los posibles ayuntamientos candidatos a una fusión con él, y no opta por realizar una propuesta unilateral, ¿ve precluida la posibilidad de aprobar su plan económico-financiero? Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, son tres los reproches que se pueden efectuar a la antedicha previsión normativa. En primer lugar, dado que esta disposición implica la extinción del municipio de que se trate, es evidente que limita, de forma directa y discutible, la autonomía local (*vid.*, en este sentido, sobre la que denomina “fusión-sanción”, la crítica efectuada por Alberto PALOMAR OLMEDA en *La supresión-fusión de municipios*, QDL, núm. 37, 2015, p. 244 y ss.). En segundo lugar, puesto que los planes económico-financieros constituyen un instrumento para lograr la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, en desarrollo del artículo 135 de la CE, su régimen y contenido han de regularse, tal y como exige el citado precepto constitucional, a través de una ley orgánica – por ello, con carácter general, los mismos se recogen en el artículo 21 de la LOEPSF –; así, no parece correcto el que la LBRL, en cuanto ley ordinaria, incluya contenidos obligatorios de los citados planes. En apoyo de esta argumentación, hay que destacar que el artículo 21.3 de la citada ley orgánica solo contempla, en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión europea, el siguiente supuesto de ampliación del contenido de los planes: «En caso de estar incurso en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida». Finalmente, en tercer lugar, desde el punto de vista de la distribución competencial, resulta discutible que el Estado pretenda, aunque sea de esta forma indirecta, alterar puntualmente (no mediante la fijación de criterios generales – por ejemplo, un ámbito territorial, una población, o, incluso, unos recursos propios mínimos –) el mapa municipal de las comunidades autónomas, cuando, como se explicará, es a estas a quienes corresponde adoptar las decisiones pertinentes en este ámbito.

(14) Literalmente, en el mismo, se dice: «Por último, estas medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la más reciente jurisprudencia constitucional, STC 103/2013, de 25 de abril, supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación».

gitimidad constitucional de su previsión, su régimen legal y los puntos críticos del mismo.

2. Las bases constitucionales de la disciplina estatal de los convenios de fusión introducida por la LRSAL

Las comunidades autónomas, apoyándose en el artículo 148.1.2ª de la CE, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, han asumido competencias en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio. Ello implica que, entre otras cuestiones, les corresponde tanto regular detalladamente los procedimientos para efectuar las uniones de municipios, como la actuación de dichos procesos¹⁵. No obstante, el Estado, al amparo del artículo 149.1.18ª de la CE, que le confiere la facultad de regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, puede intervenir en este ámbito dictando un conjunto de normas básicas¹⁶, para fijar un mínimo común denominador en los procedimientos de agregación de ayuntamientos, con el objetivo de asegurar un estándar elemental de garantía de la autonomía local idéntico en todo el país; así, el artículo 13.1 de la LBRL establece unas exigencias esenciales que se han de respetar en los mismos: audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas. *Sensu contrario*, lo que no cabe es que el Estado, en este campo, regule agotadoramente un procedimiento propio para las fusiones, alternativo al que disciplinen las comunidades autónomas, en cuya configuración y/o ejecución estas no puedan intervenir, en modo alguno.

En ejercicio de la citada competencia y en desarrollo de la antedicha

(15) *Vid.* el fundamento jurídico noveno de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre. Y, más recientemente, el fundamento jurídico quinto de la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, en el que se puede leer: «En cuanto a la supresión de municipios (...) pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, (...), la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado».

(16) Respecto del alcance de la competencia estatal en esta materia, *vid.*: L. PAREJO ALFONSO, *Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional*, *QDL*, núm. 35, 2015, p. 12 y ss.

normativa estatal, las comunidades autónomas han regulado los procesos de unión de municipios. Dicha ordenación se caracteriza, en esencia, por responder al prototipo de procedimiento administrativo unilateral¹⁷. En concreto, por lo que se refiere a sus actos inicial y final, hay que señalar que, mientras que su iniciación se puede llevar a cabo por la administración autonómica, bien directamente o bien a instancias de los ayuntamientos interesados, su resolución corresponde, en todo caso, a la comunidad autónoma¹⁸.

En este contexto, ahora, el nuevo artículo 13.4, que la LRSAL inserta en la LBRL, parece abrir una vía inédita para las agregaciones, al permitir que los municipios puedan pactar, de modo directo e inmediato, su unión, mediante la suscripción de un convenio de fusión, sin perjuicio del correspondiente procedimiento, previsto en la normativa autonómica, que sea de aplicación.

Así las cosas, la constitucionalidad del citado artículo 13.4 de la LBRL, teniendo en cuenta lo que se acaba de explicar, va a depender de la interpretación que se haga del mismo. Si se entiende que esta norma estatal es directamente aplicable – o bien que las comunidades autónomas han de asumirla tal cual en su legislación –, de modo que los ayuntamientos, mediante la simple firma de un convenio interadministrativo, pueden unirse, alterando, en consecuencia, de forma inmediata y automática, los respectivos términos municipales, sin participación alguna de la comunidad autónoma, parece evidente que este precepto básico viola la distribución competencial que la Constitución y los Estatutos de Autonomía consagran en materia de régimen local. Por el contrario, si se considera que el artículo 13.4 de la LBRL simplemente impone a las comunidades autónomas la obligación de que, junto con los procedimientos unilaterales de fusión, que tradicionalmente han regulado, disciplinen un nuevo modelo simplificado y paccionado de proceso de

(17) Sobre las peculiaridades de las regulaciones autonómicas de la fusión de ayuntamientos, *vid.* D. SANTIAGO IGLESIAS, *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de municipios*, en *Istituzioni del Federalismo, Quaderni*, 1/2012, pp. 183-190.

(18) En este punto, se debe recordar que, en ocasiones, puede haber lugar a la aplicación supletoria de los artículos 3 a 9 del TRRL, preceptos de carácter no básico de acuerdo con la disposición final séptima.1.a) de dicho texto normativo, y de los artículos 2 a 16 del RPDT.

unión, en el que, si lo estiman oportuno, pueden reservarse un papel de supervisión, no habría problema en admitir la conformidad de esta disposición estatal básica con nuestro orden constitucional de distribución de funciones en el campo de la administración local¹⁹. Dicho control, de configurarse, se podría concretar, por ejemplo, en la sujeción del convenio de fusión, suscrito provisionalmente por los municipios, a una aprobación definitiva por el consejo de gobierno autonómico²⁰, en función de sus propios criterios de política territorial²¹.

3. El régimen legal de los convenios de fusión

3.1. Naturaleza y normativa aplicable a los convenios de fusión

Los “convenios de fusión”²², a los que se refiere el artículo 13 de la LBRL, constituyen un tipo peculiar de acuerdo entre dos administraciones públicas. Así, si bien se pueden definir como negocios jurídicos bilaterales o plurilaterales que celebran entre sí, en posición de igualdad, dos o mas municipios, no pueden ser englobados dentro de los convenios de colaboración, por las diferencias en el objeto²³ y en la causa²⁴

(19) Papel de supervisión que, por otra parte, en este mismo tipo de procesos, le reconoce el propio artículo 13.5 de la LBRL.

(20) O, en su caso, por el parlamento autonómico, pues no se puede olvidar que, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja establece que la alteración de términos municipales se realiza, exclusivamente, a través de una Ley.

(21) *Vid.*, en este sentido: M.J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, en *Reforma del Régimen Local*, M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 315, y M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *La fusión de municipios*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (DIRS.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas, Madrid, 2015, p. 126.

(22) Hay que concordar, con M.J. ALONSO MAS, que el término fusión tiene que ser interpretado, en este contexto, de forma amplia, de modo que comprenda también los supuestos de anexión y absorción (*El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 314).

(23) Los convenios de colaboración tienen como objeto la disciplina del ejercicio conjunto de sus competencias por parte de varias administraciones públicas o sobre los medios necesarios para su ejercicio, mientras que el objeto de los convenios de fusión consiste en articular la creación de un nuevo ente.

(24) La causa de los convenios de colaboración radica en la voluntad de varias administraciones públicas de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir un objetivo común de interés público, de modo que dichas acciones alcancen la mayor eficacia y eficiencia posible en la consecución de tal fin;

que existen entre ambas figuras. No obstante, se puede afirmar que estos dos tipos de pactos forman parte de una supracategoría, la de los convenios interadministrativos²⁵.

La principal consecuencia práctica de la anterior afirmación es que con ella se excluye que a los convenios de fusión les sea de aplicación la normativa general sobre convenios de colaboración que se halla contenida en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁶ – la

por el contrario, la causa de los convenios de fusión es la extinción de uno o varios entes y su sustitución por uno nuevo, que se subrogará en sus funciones.

(25) Sobre estos acuerdos, entre otros, *vid.*: P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000; J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

(26) Esta disciplina se encuentra, esencialmente, en los artículos 6 y 8 de esta norma, los cuales establecen:

«Artículo 6 Convenios de colaboración.

1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:

a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.

b) La competencia que ejerce cada Administración.

c) Su financiación.

d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.

e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.

f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.

g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

4. Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

5. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.

cual, por otra parte, dado su contenido, tampoco resultaría adecuada a la naturaleza y fines de los convenios de fusión²⁷. Por lo tanto, estos pactos se rigen por lo establecido en la LBRL y en las disposiciones específicas de desarrollo autonómico, sin perjuicio de que, para resolver conflictos y dudas, en su ausencia o en el caso de lagunas en las mismas, se pueda recurrir a los principios generales que inspiran el régimen de los negocios jurídicos bilaterales en el derecho público español.

A la luz de lo dicho, y teniendo en cuenta la parquedad de la LBRL en este punto – perfectamente acorde con su carácter de normativa básica, cuyo fin es tan sólo establecer los requisitos esenciales mínimos comunes que han de cumplir estos pactos –, se advierte la necesidad de un completo y adecuado desarrollo autonómico de la antedicha norma. Por ejemplo, tal regulación complementaria es especialmente importante a la hora de disciplinar el contenido de estos acuerdos. En este punto, puede servir, como ejemplo, el artículo 15 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, el cual establece que, en el texto de los convenios de fusión, se incluirá, en todo caso: a) denominación y capitalidad del municipio resultante; b) situación financiera, patrimonial y comercial de cada uno de los ayuntamientos a fusionar; c) plan de ordenación de los recursos humanos; d) programa de unificación de los distintos servicios y e) programa de unificación de las ordenanzas fiscales y demás nor-

Artículo 8 Efectos de los convenios

1. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

2. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Tanto los convenios de Conferencia sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado.

Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma respectiva».

3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

(27) Como se puede inferir de la simple lectura de los preceptos contenidos en la nota anterior, sus previsiones sobre el contenido o la gestión de los acuerdos, por ejemplo, no son compatibles con la naturaleza de los convenios de fusión.

mativa reglamentaria municipal con la previsión de la transitoriedad de su vigencia²⁸.

(28) Además, quizás, sea oportuno introducir en el convenio algunas normas dirigidas a disciplinar el Ordenamiento transitorio que ha de regir en el nuevo ente.

En esta línea, Alejandro DE DIEGO GÓMEZ formula la siguiente propuesta de contenido: «- El nombre del nuevo municipio y la capitalidad del mismo.

- El plano de los términos municipales que van a fusionarse, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria del nuevo municipio. Para ello deberá solicitarse del Instituto Geográfico Nacional certificación de la información contenida en el Registro Central de Cartografía relativa a las líneas límite jurisdiccionales que constituyan el perímetro de los municipios a fusionar.

- Documento en el que se hagan constar, en su caso, los distintos tratamientos urbanísticos según los planes vigentes en los hasta ahora Ayuntamientos separados, fórmulas de coordinación de los distintos instrumentos, posibilidades de integración y coordinación de las distintas normativas, propuestas de solución transitoria y compromiso de elaboración de unas normas urbanísticas propias del nuevo municipio.

- Estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar las fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios. Deberá incluir una memoria con las distintas formas de gestión vigentes hasta la fecha, duración pendiente de los respectivos contratos, convenios, concesiones, etc. y fórmulas o propuestas de inclusión o modificación de esos instrumentos o, en su caso, de coordinación entre las distintas figuras que han de convivir hasta la extinción de su vigencia.

- Las medidas de redimensionamiento de los Ayuntamientos fusionados para la adecuación de sus estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación.

- El funcionamiento, en su caso, de todos o algunos de los municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sin personalidad jurídica, para lo que habrá de acreditarse que esta opción resulta la más eficiente de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio. A este respecto, y para el caso de que uno o varios estuviesen en situación de déficit, debería establecerse la integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, así como la designación de un liquidador al que le correspondería la liquidación del mismo, lo que se llevaría 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.

- Documentación sobre la solvencia del nuevo Ayuntamiento. Deberá incorporarse al expediente una memoria justificativa en la que se constate que la fusión no merma la solvencia de los municipios a fusionar en perjuicio de sus acreedores.

- Subrogación en derechos y obligaciones. Deberá hacerse constar que el nuevo Ayuntamiento se subroga en todos los derechos y obligaciones de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse. En este sentido, las hipotecas, deudas u otros créditos contraídos por los antiguos municipios serán liquidados por el nuevo de acuerdo con la normativa legal vigente.

- Cualesquiera otras cuestiones que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno» (*vid.* A. DE DIEGO GÓMEZ, *La fusión de Ayuntamientos con especial referencia a Galicia*, en *REGAP*, núm. 47, 2014, pp. 455 y 456).

3.2. Los requisitos para proceder a la suscripción de los convenios de fusión

De acuerdo con el vigente artículo 13 de la LBRL, para que varios municipios puedan proceder a la firma de un convenio de fusión, se han de cumplir dos condiciones. Así, en primer lugar, debe tratarse de ayuntamientos colindantes dentro de la misma provincia (artículo 13.4 de la LBRL)²⁹. Es necesario destacar que este es el único requisito referido a las características de los entes que se van a agrupar que establece la normativa básica estatal³⁰; así, consecuentemente, por ejemplo, la misma permite, de forma expresa, a todos los municipios, “con independencia de su población”, el recurso a esta fórmula³¹. Y, en segundo lugar, el convenio de fusión ha de aprobarse, por mayoría simple³², en cada uno de los plenos de los ayuntamientos que se van a unir (artículo 13.6 de la LBRL)³³.

(29) El hecho de que dos municipios sean colindantes, aunque es una exigencia lógica, no es, en general, una condición suficiente para justificar su fusión. En este sentido, señala María José ALONSO MAS: «Notemos, sin embargo, que hay municipios cuyo término municipal es muy extenso; de forma que puede ser que los términos sean colindantes pero que los núcleos de población se encuentren muy separados. En estos casos, tampoco es claro que la fusión pueda producir ese ahorro de costes» (*vid.* M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 313).

(30) Cabe plantearse aquí, si en la normativa autonómica de desarrollo, se podrían añadir exigencias complementarias a cumplir por los ayuntamientos que deseen emplear esta fórmula, en aras a lograr uniones de municipios que realmente supongan una mejora de la gestión pública. Pues bien, en principio, dado el objetivo del legislador básico de fomentar las fusiones, cualquiera que sea su resultado, la imposición de tales requisitos adicionales no parece compatible con la orientación de la regulación contenida en la LBRL.

(31) Luis Miguel ARROYO YANES entiende que sólo pueden suscribir un convenio de fusión aquellos municipios que, sumando sus padrones, alcancen los 5000 habitantes, aplicando a este supuesto la regla contenida en el artículo 13.2 de la LBRL. *Vid.* L.M. ARROYO YANES, *Incidencia general de la LRSAL sobre el régimen local de Andalucía*, en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 954.

Esta opinión, no se puede compartir, en primer lugar, porque contradice el tenor literal del artículo 13.4 de la LBRL, que expresamente dice que los ayuntamientos se pueden fusionar «independientemente de su población», y, en segundo lugar, porque tal interpretación es contraria al espíritu de la LRSAL, que es el de promover fusiones, en números absolutos.

(32) La redacción original de la LBRL exigía para todos los acuerdos que podían dar lugar a la unión de municipios una mayoría de dos tercios; posteriormente, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, rebajó esa exigencia a la mayoría absoluta.

(33) En este ámbito, hay que compartir la opinión de María José ALONSO MAS quien señala: «A este respecto, el Tc, en sentencia 331/1993, afirmó que las CCAA pueden mediante ley establecer nuevos supuestos en que sea precisa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la entidad local.

3.3. Las consecuencias jurídico-organizativas de la aplicación de los convenios de fusión

La adopción de los convenios de fusión, *ope legis*, conlleva la producción de los siguientes efectos: la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios que se han fusionado, incluyendo los medios personales, materiales y económicos [artículo 13.4, párrafo 3, letra a) de la LBRL]; la constitución del órgano de gobierno del ayuntamiento resultante de la agrupación, el cual estará compuesto, transitoriamente, por la suma de los concejales de los municipios fusionados, de acuerdo con lo previsto en la LOREG [artículo 13.4, párrafo 3, letra b) de la LBRL], y, como regla general, la subrogación del nuevo municipio en todos los derechos y obligaciones de los preexistentes [artículo 13.4, párrafo 3, letra d) de la LBRL]³⁴.

3.4. Las obligaciones derivadas de la adopción de los convenios de fusión

Tras la implementación de la agregación convencional, será preciso que el ayuntamiento recién constituido, en primer lugar, tome las medidas de redimensionamiento necesarias para la adecuación a sus nuevas circunstancias, de las estructuras organizativas y de los recursos, en especial, personales e inmobiliarios, de los que dispone como resultado de la unión [artículo 13.4, párrafo 3, letra a) de la LBRL]³⁵, y, en segundo lugar, apruebe un presupuesto para el siguiente ejercicio económico [artículo 13.4, párrafo 3, letra f) de la LBRL]³⁶.

Pero entiendo que, como en nuestro caso la Ley básica exige de forma expresa la mayoría simple, se excluye que la ley autonómica pueda en este supuesto establecer la exigencia de mayoría absoluta. Vid. M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 315.

(34) Esta subrogación ha de entenderse sin perjuicio de la garantía que se regula en el artículo 13.4, párrafo 3, letra e) de la LBRL, que se expondrá a continuación.

(35) Como advierte María José ALONSO MAS: «lo que en su caso podría dar lugar a la aprobación de planes de empleo o incluso ERES en relación con el personal laboral, conforme a la nueva Adicional vigésima del Estatuto de los trabajadores». Vid. M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 323.

Sobre la posibilidad de adoptar estas medidas, vid. J. CANTERO MARTÍNEZ, *Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal*, QDL, núm. 28, 2012, p. 7 y ss. y A. PALOMAR OLMEDA, *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, CEMICAL, Barcelona, 2013.

(36) En todo caso, como señala expresamente esta norma, de la ejecución de las antedichas medidas no podrá derivarse ningún incremento de la masa salarial.

Finalmente, en este ámbito de los deberes, la LRSAL impone al municipio fruto de la agrupación la prohibición de desagregarse antes de que hayan transcurrido al menos diez años desde la suscripción del convenio de fusión [artículo 13.4, párrafo 1 de la LBRL]³⁷.

3.5. *Las garantías económicas y financieras que proporcionan los convenios de fusión*

Con el fin de que la unión no perjudique, en términos económicos o financieros, a los ayuntamientos que decidan firmar un convenio de fusión, el legislador ha introducido en la LBRL, a través de la LRSAL, dos significativos mecanismos cautelares.

Así, desde una perspectiva económica, en el caso de que un municipio que se halle en situación de déficit pretenda unirse con un ayuntamiento que no lo tenga, la firma de un convenio de fusión va a permitir que el municipio resultante no reciba el lastre que tal déficit supone. Ello será posible en la medida en que, en este supuesto, el artículo 13.4, párrafo 3, letra e) de la LBRL establece que, por acuerdo de ambos ayuntamientos, se podrán integrar en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada³⁸, adscrito al nuevo municipio, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables. Según el antedicho precepto, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores, este fondo ha de ser saldado en un plazo de cinco años desde la adopción del convenio de fusión, debiendo encargarse de tal operación un liquidador designado por el nuevo ayuntamiento.

Por otro lado, desde el punto de vista de la financiación, la adopción de un convenio de fusión conlleva, para los municipios que se unen, dos

(37) Como indica María José ALONSO MAS: «la exigencia de que la fusión se mantenga durante diez años parece razonable, si se tiene en cuenta la cantidad de medidas de fomento previstas en el art. 13-4. Se trata de una previsión que trata de impedir el fraude de ley; es decir, que los municipios acuerden su fusión para conseguir ciertos beneficios – sobretodo, en cuanto a financiación – para después separarse en un tiempo breve» *Vid. M.J. ALONSO MAS, El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., pp. 312 y 313.

(38) La norma citada establece, además, que la contabilidad de este fondo habrá de ajustarse a las normas que apruebe el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

importantes cauciones, destinadas a asegurar el mantenimiento de su nivel de participación en los tributos del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.4, párrafo 2, letras b) y c) de la LBRL³⁹. Así, por una parte, el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que corresponda al ayuntamiento resultante de la fusión, en ningún caso, podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuviera cada municipio por separado antes de la agregación, según el artículo 124.1 del TRLHL⁴⁰, y, por otra parte, su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada ayuntamiento, por separado, antes de la unión, de acuerdo con el artículo 124.2 del TRLHL⁴¹.

3.6. Las ventajas jurídicas, económicas y financieras que ofrecen los convenios de fusión

En el plano jurídico, la opción por la suscripción de un convenio de fusión proporcionará a los municipios que la efectúen tres notables prerrogativas, claramente dirigidas a estimular el recurso a dicho instrumento por parte de estos entes. En primer lugar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.4, párrafo 2, letra f) de la LBRL, el ayuntamiento resultante de la agregación quedará dispensado de prestar los nuevos servicios obligatorios que, según el artículo 26 de la LBRL⁴², le correspondiese ofertar

(39) En principio, a la luz de los artículos 122 y 111 del TRLHL, parece que no se verán beneficiados por estas ventajas aquellos municipios que o bien sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o bien tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

(40) Para comprender el alcance y funcionamiento de estos conceptos se puede consultar el *Informe sobre financiación de los municipios de menos de 75000 habitantes, excluidas capitales de provincia o de comunidad autónoma, correspondiente al ejercicio 2012*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014, disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/LiquidacionesDefinitivas/MEMORIA%20LIQ%202012%20Variables%20DEFINITIVA.pdf> (consultado en mayo de 2015).

(41) En todo caso, de conformidad con el artículo 13.4, párrafo 2, letra d) de la LBRL, de la aplicación de estas reglas y de la prevista en la letra a) no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.

(42) El apartado primero de este precepto señala: «1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, bi-

por razón del aumento poblacional, derivado de la integración de los padrones de los municipios preexistentes⁴³. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 13.4, párrafo 3, letra c) de la LBRL, cada uno de los ayuntamientos fusionados, o alguno de ellos, podrá funcionar, directamente, tras la unión, como forma de organización desconcentrada⁴⁴, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis de la LBRL⁴⁵, si así se acordase en el convenio de fusión; como se señala en el preámbulo de la LRSAL, este hecho permitirá a los municipios agregados conservar su identidad territorial y su denominación tradicional, aunque pierdan su personalidad jurídica. Por último, en tercer lugar, según el artículo 13.6 *in fine* de la LBRL, la adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2 de dicha norma⁴⁶, siempre que traigan causa en una unión, se realizará por mayoría simple de los miembros de la corporación.

A su vez, en el campo económico, el artículo 13.4, párrafo 2, letra g) de

biblioteca pública y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano».

(43) Como advierte María José ALONSO MAS: «Nos encontramos ante una dispensa; no ante una imposición. Es decir, el nuevo municipio perfectamente podría optar por prestar por sí mismo esos nuevos servicios mínimos» (*El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 321).

(44) Esencialmente, en este caso, la ventaja va a radicar tanto en que no será necesario tramitar el procedimiento específico para la creación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, como en que no será preciso acreditar que la institución de dichos entes constituye la opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados.

(45) Este precepto dispone: «1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

(46) Esta norma establece: «Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

la LBRL establece que, durante al menos un plazo de cinco años tras la firma del convenio de fusión, término este que se podrá prorrogar por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los municipios resultantes de las agregaciones convencionales tendrán preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia⁴⁷.

Por último, en el ámbito de la financiación, el legislador ha incluido en la LBRL dos valiosas medidas, con el objetivo de incrementar los recursos

-
- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.
 - b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.
 - c) Aprobación de la delimitación del término municipal.
 - d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
 - e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
 - f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.
 - g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.
 - h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
 - i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
 - j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.
 - k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
 - l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales [cfr. artículo 177.5 del TRLRHL].
 - ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
 - m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.
 - n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
 - ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
 - o) Las restantes determinadas por la ley*.

(47) Cabe plantearse, en este punto, si esta preferencia se aplica sólo a las subvenciones estatales o vincula también a las administraciones autonómicas a la hora de conceder ayudas a los municipios. María José ALONSO MAS (*El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., pp. 321 y 322) y María Antonia ARIAS MARTÍNEZ (*La fusión de municipios*, cit., p. 130) se inclinan por considerar que, en la medida en que la LBRL es una norma básica, la citada preferencia se impone tanto en las acciones estatales, como en las autonómicas.

Sin embargo, quizás, este no sea un aspecto básico en la antedicha ley. Pues, si bien el Estado puede adoptar medidas de fomento de las fusiones, no parece que sus competencias en este campo le permitan compeler a las comunidades autónomas a que estas a su vez desarrollen también políticas de estímulo de las uniones.

a disposición de los ayuntamientos fruto de las fusiones alcanzadas mediante convenio. Por una parte, de conformidad con el artículo 13.4, párrafo 2, letra a) de la LBRL, se incrementará en 0,10 puntos el coeficiente multiplicador que resulte de aplicación según el artículo 124.1 del TRLH – este factor se emplea para ponderar el número de habitantes de derecho de cada municipio, a efectos de determinar el 75 % de la cuantía de la participación en los tributos del Estado que corresponderá al ayuntamiento resultante de la fusión⁴⁸. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 13.4, párrafo 2, letra e) de la LBRL, se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, correspondan a los municipios que se fusionen, y que se deriven de la reforma del impuesto sobre actividades económicas, efectuada por la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006⁴⁹.

3.7. *Las servidumbres que comportan los procesos de unión*

Según el artículo 13.5 de la LBRL, las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. Es evidente que el hecho de atribuir tal papel de vigilancia y ordenación no solo a las administraciones autonómicas, sino también a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, con el fin último de fortalecer su posición institucional, implicará una significativa sujeción de los nuevos municipios a las directrices que aquellas

(48) En todo caso, en virtud de lo establecido en la letra d) del párrafo 2 del artículo 13.4 de la LBRL, de la aplicación de esta regla y de las previstas en las letras b) y c) no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.

(49) *Vid.*, sobre estos preceptos, J. MARTÍN QUERALT, *Participación de los municipios en los tributos del Estado*, en M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, tomo II, Civitas, Cizur Menor, 2013, p. 1399 y ss.

puedan emanar al respecto, y, en consecuencia, una correlativa pérdida de autonomía de los mismos⁵⁰.

3.8. El procedimiento de elaboración y aprobación de los convenios de fusión

Respecto del proceso de formación de los convenios de fusión, de modo expreso y directo, la LBRL se limita a establecer, en el apartado 6 del artículo 13, que estos pactos deberán ser aprobados por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios que se van a unir. Ahora bien, hay que entender que estos acuerdos también se hallan sujetos a las previsiones del apartado 1 del citado artículo, de modo que, en su tramitación previa, se requerirá dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, si existiere, así como informe de la administración que ejerza la tutela financiera⁵¹.

Así las cosas, corresponde a las comunidades autónomas, respetando las citadas previsiones de carácter básico, el regular el procedimiento de elaboración y aprobación de los convenios de fusión.

En este sentido, se debe destacar el pionero artículo 15 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, el cual prevé las siguientes diligencias a practicar en la formación y ratificación de estos pactos:

- primera, el proyecto de convenio, una vez consensuado, ha de ser informado preceptivamente por los titulares de la secretaría e intervención;

(50) Esta acción se enmarca en el fortalecimiento competencial de las Diputaciones que la LRSAL lleva a cabo. En este sentido, en la Exposición de Motivos de la misma se señala: «Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios». Sobre el resultado de este proceso, vid.: J. MORCILLO MORENO, *El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013, Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2014, pp. 361-392.

(51) Simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la administración general del Estado.

- segunda, el citado proyecto debe ser aprobado por el pleno de los respectivos ayuntamientos;
- tercera, el proyecto de convenio será expuesto al público durante treinta días;
- cuarta, con carácter preceptivo, se solicitará informe del respectivo cabildo insular y de los departamentos de la administración autonómica canaria competentes en materia de administraciones públicas y de hacienda que acrediten, respectivamente, el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación básica de régimen local para la viabilidad de la alteración y del municipio resultante de la misma, así como el de la administración que ejerza la tutela financiera;
- quinta, una vez transcurrido el plazo de exposición pública y emitidos los informes o transcurrido el plazo de treinta días desde su petición, se podrá proceder por los plenos de los ayuntamientos a la aprobación definitiva del convenio de fusión con pronunciamiento sobre las alegaciones, si las hubiera, y sobre los informes, si fueran desfavorables⁵²;
- sexta, los acuerdos de aprobación del convenio serán remitidos a los órganos competentes de la administración de la comunidad autónoma, cabildo insular respectivo y administración general del Estado⁵³.

4. Aspectos críticos de la disciplina de los convenios de fusión⁵⁴

4.1. Aspectos problemáticos relacionados con la autonomía local

A la luz del principio de autonomía local, las reglas introducidas en la LBRL por la LRSAL adolecen al menos de dos desaciertos.

Así, desde esta perspectiva, la primera tacha que se puede oponer a la nueva regulación básica local deriva del hecho de que, como se señala

(52) De este inciso, se puede inferir que dichos informes no son vinculantes, como sí sucede, por el contrario, en la tramitación ordinaria de fusiones, regulada en el artículo 14 de esta misma norma.

(53) Es de destacar que esta norma no impone la aprobación del convenio por el órgano competente de acuerdo con la legislación autonómica para autorizar alteraciones de términos municipales, que, en este caso, sería el cabildo insular.

(54) Algunos de los problemas que aquí se plantean han sido puestos de manifiesto durante la tramitación parlamentaria de la LRSAL; *vid.* Enmiendas al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOCG, núm. 58-2, de 30 de octubre de 2013).

la en el preámbulo de la misma, “los Municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los Municipios de menor población recibirán menos financiación”. Esta forma de incentivar las uniones municipales viola, claramente, la autonomía local de los ayuntamientos que no optan por agregarse, en su vertiente de garantía de la suficiencia financiera de los mismos⁵⁵. Así, dado que, desde hace décadas, se denuncia que la mayoría de los municipios españoles no cuentan con los recursos económicos necesarios para desarrollar las funciones que les son propias, no parece adecuada la opción de la LRSAL, consistente en reducir aún más los caudales de muchos de dichos ayuntamientos – de tal modo que estos vean dificultada, todavía en mayor medida, la complicada tarea de atender las necesidades de sus vecinos –, con la finalidad de dirigir los fondos resultantes de tal minoración a sufragar los procesos de fusión que, eventualmente, se puedan culminar. Aunque, sin duda, constituye una opción lícita el impulsar económicamente el desarrollo de una política de uniones municipales, es evidente que tal actividad de fomento, para ser, al mismo tiempo, fructífera y no lesiva para el mantenimiento de los servicios públicos locales en gran parte del país, requiere una aportación económica específica, que acreciente las cuantías que, en la actualidad, se destinan anualmente al sostenimiento de las entidades locales. En consecuencia, cuando se reformen las normas reguladoras del sistema de financiación de las haciendas locales, momento que, según la LRSAL, no ha de demorarse mucho, sería conveniente que, a través de ellas, se modificase tal sistema de incentivos financieros a la fusión de municipios; en particular, que se procediese a cambiar la regla contenida en la letra d) del párrafo 2 del apartado 4 del artículo 13 de la LBRL.

En segundo lugar, desde este mismo punto de vista, cabe también criticar el hecho de que la LRSAL refuerce el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes, mediante la concesión a los mismos de facultades de coordinación y supervisión sobre los procesos de agregación de ayuntamientos, en especial, en el campo de la integración de los servicios resultantes de la unión. Y ello por-

(55) *Vid.*, sobre esta cuestión, M. MEDINA GUERRERO, *La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales*, *QDL*, núm. 1, 2003, p. 38 y ss.

que la asignación de tales funciones a los entes citados supone la introducción de un potencial límite para la capacidad de autoorganización de los municipios, y, por lo tanto, implica una degradación de su autonomía, sin que, simultáneamente, se pueda identificar una utilidad cierta que justifique tal sacrificio. Por otro lado, además, se debe señalar que la atribución, de modo necesario, de estas potestades de vigilancia e inspección puede ser contraproducente, porque el perder, al menos en parte, el gobierno del proceso de combinación de sus servicios puede desincentivar el que algunos ayuntamientos opten por iniciar el camino de la agregación. Así, en este punto, parece que hubiese bastado el conferir a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes la función de apoyar, en los procesos de integración de sus servicios, a los municipios que se van a unir, eso sí, previa solicitud de los mismos. En consecuencia, sería deseable que, en este aspecto, se procediese a reformular la LBRL en los términos expuestos.

4.2. Aspectos problemáticos relacionados con la democracia local

Desde la óptica de la democracia local, son tres las cuestiones, referidas al nuevo artículo 13 de la LBRL, que pueden suscitar algunos reparos. En primer lugar, destaca la circunstancia de que, en el apartado 4 del citado precepto, no se regule ningún trámite del procedimiento de elaboración de los acuerdos de unión. En particular, dada la alta densidad normativa del antedicho artículo, es llamativo que no se establezca, de forma expresa y con carácter básico, la necesidad de someter a información pública los proyectos de convenios de fusión que se pretenden suscribir por los ayuntamientos interesados. En todo caso, sería conveniente que las normas de las comunidades autónomas que desarrollen una disciplina específica para este peculiar procedimiento de fusión incluyan dicho trámite con carácter obligatorio, como se ha hecho ya, por ejemplo, en el artículo 15.2 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. No obstante, en aquellas comunidades que todavía no han procedido al desarrollo, se puede entender que, a los procesos de agregación paccionada, les son aplicables las reglas propias de los procedimientos administrativos unilaterales de fusión vigentes en la actualidad, en la medida en que las mismas sean compatibles con la naturaleza convencional de estos últimos. En este sentido, puesto que la legislación autonómica que regula los citados procedi-

mientos prevé trámites de información pública, y visto que no hay ninguna razón para considerar que el sometimiento a la misma de las propuestas de acuerdos de unión sea incompatible con la naturaleza pacticia de este peculiar tipo de expedientes de agregación, parece acertado defender que los proyectos de convenios de fusión han de someterse a tal trámite. En segundo lugar, la naturaleza y la especial trascendencia de la aprobación de un convenio de fusión – dado que este conlleva, mediata o inmediatamente, la extinción de dos o más municipios, para dar vida a otro nuevo diferente – se compadecen mal con el hecho de que tal decisión se pueda adoptar por mayoría simple del pleno de cada uno de los ayuntamientos implicados. Esta opción legislativa es, además, incongruente con la ordenación del régimen de mayorías que se contiene en la LBRL. Así, tras la entrada en vigor de la LRSAL, se dará la paradoja de que la citada norma va a exigir mayoría absoluta para cuestiones, relativas al devenir de los municipios, de mucha menor importancia que la fusión de los mismos, como, por ejemplo, la alteración de su nombre y de su capitalidad, o la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo. Sería, por tanto, deseable que el legislador básico, sin dilaciones, reformase en este aspecto el artículo 13 de la LBRL, manteniendo la regla de la mayoría reforzada para la toma de este tipo de acuerdos, prevista en el artículo 47.2.a) de dicha norma. En tercer lugar, la previsión según la cual el órgano de gobierno del ayuntamiento resultante de la integración, de acuerdo con lo establecido en la LOREG, estará compuesto, de forma transitoria, por la suma de los concejales de los municipios fusionados, planteará, muy probablemente, graves dudas en su aplicación práctica, las cuales, con seguridad, perturbarán el funcionamiento de los nuevos ayuntamientos. Así, hay que señalar que, en no pocas ocasiones, no parecerá posible cohonestar el modelo diseñado por la LRSAL con la asignación de concejales por tramos de población, que realiza el artículo 179.1 de la LOREG⁵⁶. En concreto, puede acontecer que, si se fusionan dos municipios de similares dimensiones poblacionales, el número de concejales del órgano de gobierno tran-

(56) De acuerdo con el apartado 1 de este artículo: «Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala: hasta 100 residentes, 3; de 101 a 250, 5; de 251 a 1.000, 7; de 1.001 a 2.000, 9; de 2.001 a 5.000, 11; de 5.001 a 10.000, 13; de 10.001 a 20.000, 17; de 20.001 a 50.000, 21; de 50.001 a 100.000, 25; y, de 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par».

sitorio supere el permitido por la LOREG⁵⁷. Así, en este ámbito, desde un punto de vista estrictamente jurídico, hubiese sido más adecuado optar por mantener el sistema contenido en el RPDT⁵⁸. De conformidad con el artículo 16 de esta norma, en estos supuestos, cesan todos los alcaldes y concejales, y se debe nombrar, por el órgano competente, una comisión gestora, integrada por un número de vocales igual al número de concejales que correspondan, de acuerdo con la población total resultante del nuevo ayuntamiento, designándose como vocales a los concejales cesados, que hubiesen obtenido mayores cocientes en las elecciones municipales⁵⁹. Sería, en consecuencia, deseable que el legislador básico, corrigiese la redacción vigente de la LBRL en este sentido.

4.3. Aspectos problemáticos relacionados con la buena gestión local

Desde la perspectiva de la búsqueda de la mejor administración posible de los intereses locales – objetivo que implica que se trate de alcanzar una gestión municipal lo más eficaz y transparente posible, tanto por vía normativa como por vía ejecutiva –, es inexcusable destacar que existen dos previsiones, que la LRSAL incorpora al texto del artículo 13 de la LBRL, que, lejos de propiciar tal fin, dificultan seriamente su consecución.

Así, por un lado, se encuentra la dispensa, para los ayuntamientos resultantes de las fusiones, de la obligación de prestar los nuevos servicios mínimos que, de acuerdo con el artículo 26 de la LBRL, les corres-

(57) En este sentido, cabe señalar, por ejemplo, que, si se unen dos ayuntamientos de 1500 habitantes, contando cada uno de ellos con 9 concejales, en aplicación de la regulación contenida en la LRSAL, habría de constituirse un órgano de gobierno integrado por 18 miembros, frente a los 11 que tal órgano debería tener según el citado artículo de la LOREG, al ser el nuevo municipio un ente con 3.000 habitantes.

(58) Esta problemática hace evidente el hecho de que la motivación última que justifica esta decisión legislativa es de naturaleza eminentemente política: evitar que los concejales electos puedan frenar las fusiones, ante la perspectiva de perder su puesto antes de tiempo.

(59) Además, esta regla, introducida por la LRSAL, también provoca reservas, desde el punto de vista de la representatividad de los miembros del órgano de gobierno unificado, ya que cabe que la misma dé lugar a fuertes desequilibrios. Esto sucederá, en especial, cuando se unan dos ayuntamientos de diferentes dimensiones poblacionales. Así, si se fusiona un municipio de 275 habitantes, con 7 concejales, con otro de 1250 habitantes, con 9 concejales, el resultado será un ayuntamiento con un órgano de gobierno de 16 miembros, donde unos concejales representarán a 39 vecinos y otros a 166.

ponderaría ofertar por razón de su aumento poblacional. A este respecto, se debe señalar que, en la medida en que el principal objetivo de las uniones de municipios es, según los propios impulsores de la reforma local, el que los nuevos entes municipales puedan prestar más y mejores servicios a sus vecinos, desde el punto de vista de estos ciudadanos, con total razón, resulta absolutamente incomprensible y carente de toda justificación el hecho de que el legislador exima, de forma general e indefinida, a los ayuntamientos fruto de las agregaciones del deber de proporcionar los servicios que, de conformidad con la LBRL, han de prestar los demás de sus mismas dimensiones. Sí sería lógico, no obstante, el que en la citada ley se estableciese una dispensa, de naturaleza temporal, de dicho deber. Pues es razonable y se halla plenamente justificado, tanto por razones organizativas como por motivos financieros, el conceder al ente recién instituido un período prudencial de tiempo para que pueda proceder a cumplir con sus nuevas obligaciones. Por consiguiente, sería apropiado que, aprovechando la reforma de las normas de financiación de las haciendas locales, que, como se ha señalado, parece anticipar la LRSAL, se procediese a establecer un límite máximo para la antedicha exención.

Por otro lado, se abre la posibilidad de que, por acuerdo de los municipios que van a suscribir un convenio de fusión, se integren en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo ayuntamiento, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables, en el caso de que uno de ellos se halle en situación de déficit. La lectura atenta y analítica del párrafo del artículo 13.4 de la LBRL, donde se contiene esta autorización legislativa, evidencia la insuficiencia de la regulación de este instrumento de reestructuración económica incluida en el mismo. En consecuencia, por ostensibles razones de seguridad jurídica, es necesario, en primer lugar, que la ordenación de este mecanismo se realice con un mayor grado de detalle – quizás, esta labor pueda ser afrontada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a la hora de dictar las normas a las que se ha de ajustar la contabilidad de este fondo –, y, en segundo lugar, que, en especial, en dicha disciplina, quede meridianamente claro que el recurso a esta herramienta en ningún caso va a implicar un perjuicio económico para los acreedores municipales; esto es necesario, puesto

que el inciso supuestamente introducido con este fin en la LBRL no alcanza a infundir la confianza esperada⁶⁰.

5. *Prospectiva*

Más de un año después de la aprobación de la LRSAL, no es notorio que se hayan negociado o se estén negociando convenios de fusión entre ayuntamientos españoles. Ahora bien, el presente dato que induce a pensar que este nuevo instrumento tendrá un impacto muy limitado en la reconfiguración de la planta municipal española, ha de ser matizado, y, de momento, debe de ser considerado provisional. La razón que justifica esta prudencia a la hora de extraer conclusiones radica en que la aprobación de la LRSAL coincidió con la recta final del mandato de los entes locales (las elecciones municipales se han celebrado en mayo de 2015), momento que, evidentemente, no es el propicio para introducir en la agenda municipal propuestas como la unión con otra entidad. Por lo tanto, lo razonable será esperar, al menos, un bienio, para comprobar la efectividad de este mecanismo. Así las cosas, en España, en general, de forma inmediata, tras la reforma operada por la LRSAL, no cabe esperar una reducción del número de ayuntamientos, sino al contrario, un cierto crecimiento vegetativo, debido a la existencia de expedientes de segregación en marcha⁶¹.

(60) Las dudas que se pueden plantear sobre la garantía de la posición de los acreedores, quizás, tengan su origen en el precedente inmediato del precepto en cuestión. En concreto, la propuesta de artículo 61 bis del borrador de anteproyecto de la LRSAL, de 4 de febrero de 2013, en su apartado 3, establecía: «La extinción y absorción conllevará: [...] c. La asunción de la titularidad de las competencias mínimas obligatorias que tuviera el municipio extinguido por parte del municipio absorbente así como la asunción de la parte de la financiación que corresponda. d. La suspensión automática de las acciones legales que pudieran emprender los acreedores del municipio respecto de las obligaciones pendientes de pago, así como la paralización del cómputo del plazo de los intereses que correspondan. e. La integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales del municipio extinguido en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al municipio absorbente».

(61) Hay que destacar que, mientras se producía el debate, primero científico y luego político, sobre la necesidad de reducir la cifra de municipios, esta seguía aumentando. Así, en las tres últimas décadas, ha crecido casi en un centenar.