

Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local.

[29/03/2023](#) - [Estudios y Comentarios](#)

Se analizan las causas y consecuencias del inmovilismo en el fragmentado mapa municipal español en contraste con la mayor parte de los países de nuestro entorno europeo. Se estudia, después de casi una década de funcionamiento, el resultado de la Ley 27/2013 que buscaba la racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los escasos supuestos de fusión voluntaria que se han dado. Por último, se valora la opción de la fusión obligatoria de municipios como el camino más razonable para racionalizar y dotar de alguna eficacia el funcionamiento de nuestra administración local.

David Ortega Gutiérrez es Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Rey Juan Carlos

El artículo se publicó en el número 62 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, enero 2023)

MANDATORY MERGER OF MUNICIPALITIES IN SPAIN: A PENDING SUBJECT IN LOCAL GOVERNANCE

ABSTRACT: The causes and consequences of immobility in the fragmented Spanish municipal map are analyzed in contrast to those of most countries in our European environment. After almost a decade of operation, the result of Law 27/2013 which sought the rationalization and sustainability of the local Administration and the few cases of voluntary merger that have occurred is studied. Finally, the mandatory merger of municipalities is presented as the most reasonable way to rationalize and provide some efficiency to the operation of our local administration.

I. INTRODUCCIÓN (1)

El objeto del presente artículo es analizar el número y el tamaño poblacional y territorial de los municipios en España para poder ofrecer mejores servicios municipales a sus habitantes, dentro de una gestión pública eficaz y al servicio del interés general, tal y como señala la Constitución española (CE) en su artículo 103.1 (2). La cuestión sin duda no es menor(3), pues afecta de lleno a la organización de nuestra administración territorial en su nivel más cercano a la vida diaria de los ciudadanos, como es la administración local. Los cambios en la misma han sido prácticamente inexistentes en los últimos setenta años, si atendemos al número y tamaño de nuestros municipios, lo que contrasta fuertemente con nuestro entorno europeo -primero del norte y después también en el sur- que, como veremos, en ese tiempo han tomado serias medidas para reducir y fortalecer la organización y el tamaño de los municipios.

Por lo demás, no podemos separar el tamaño y número de municipios de su mermada capacidad financiera, punto clave para la eficacia/ineficacia en la asunción de las competencias atribuidas y que, como ya reconocía la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en el inicio de su Exposición de Motivos: “La evolución histórica de la Hacienda Local española, desde que ésta pierde definitivamente su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se conviene en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de *una institución afectada por una insuficiencia financiera*

endémica”(4). Realidad que encaja mal con el artículo 142 CE, que señala: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Igualmente choca con los dos(5) primeros apartados del artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985: “1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. 2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley”(6).

Como iremos analizando en el presente estudio, son dos motivos principales los que hacen que se aborde la cuestión del tamaño y número de municipios de un país: 1) La mejor y más adecuada prestación de servicios municipales a los ciudadanos; 2) Encontrar el coste más eficaz en la prestación de esos servicios. Siempre es aconsejable realizar una buena gestión del dinero de los ciudadanos, pero esto es especialmente relevante en tiempos de crisis económica o escasez de recurso públicos, como los vividos en Europa desde la crisis económico-financiera de septiembre de 2008. En este sentido, Jiménez Asensio nos recuerda cómo “el debate sobre la reforma de la planta local en España se ha acelerado de forma inusitada a partir del estallido de la crisis económico-financiera en 2007-2008 y, particularmente, desde el año 2010, que es cuando se comienzan a adoptar una serie de medidas de naturaleza excepcional para contener el déficit público. A partir de esa fecha no ha dejado de producirse una cascada de diferentes propuestas que van encaminadas a racionalizar el sistema de planta municipal y, por añadidura, a pretender paliar o evitar las duplicidades presuntamente existentes”(7).

Por lo demás, la eficiencia de los municipios se puede medir, algo que sería muy recomendable a la hora de afrontar cualquier reforma estructural, según el método DEA (Data Envelopment Analysis), “técnica basada en la programación matemática que, dada una DMU (en este caso, un municipio), nos permitiría identificar aquellas otras variables que nos sirvieran para construir un DMU *virtual* en virtud de la cual podríamos comparar con la DMU sometida a análisis (municipio). Se trata de una técnica general, que permite trabajar en contextos de múltiples insumos y productos. Tras la medición de la producción, es posible estimar la eficiencia de cada municipio en la prestación de cada servicio (eficiencia técnica)”(8). Las decisiones públicas deben de tratar, no siempre es fácil de lograr al mismo tiempo y en una sola decisión, que la legitimidad acompañe a la deseada eficacia y eficiencia: “no puede esperarse que la eficacia, la legitimidad y la eficiencia, que son las tres dimensiones esenciales de las ‘buenas’ decisiones públicas y de un buen sistema político, puedan ser logradas a través de una misma reforma política y en el mismo momento”(9).

Prácticamente todos los países de Europa occidental, a excepción de Francia y España, tarde o temprano han abordado la reducción del número de municipios, tratando de encontrar el tamaño adecuado en población y extensión territorial de la planta municipal. En el norte y centro de Europa estas reducciones municipales se llevaron a cabo en la segunda mitad del siglo pasado. En el sur de Europa ha sido la mentada crisis del año 2008 la que ha empujado a países como Italia, Grecia o Portugal, a realizar dicha reducción, junto con la propia exigencia de las ayudas económicas recibidas desde la Unión Europea. Históricamente los gobiernos locales del sur de Europa han sido más débiles y de menor tamaño, optando por las uniones o asociaciones municipales para paliar esas deficiencias. Por el contrario, el norte y el centro de Europa han tendido ya desde hace bastantes décadas a gobiernos municipales más fuertes y autónomos, de mayor tamaño territorial y poblacional y con más competencias: “en general, los Gobiernos locales en el sur de Europa gozan de menos competencias de este tipo que sus contrapartes en el norte de Europa”(10).

Por último, no estamos ante una cuestión nueva en España, ya hace más de cincuenta años, Lópiz Vila apunta cómo “el tema de la fusión e incorporación de Municipios ha dejado de ser algo pura y exclusivamente administrativo para convertirse en objeto de la atención general”(11) y, además, anticipó con acierto que “en un porvenir no muy lejano, los pequeños núcleos de población donde vieron transcurrir su vida la mayor parte de nuestros antepasados, sólo albergarán una proporción insignificante del total de los habitantes del país”(12). Para concluir advirtiéndolo, ya en los últimos años del franquismo, del mal funcionamiento y falta de recursos económicos de los pequeños municipios(13).

II. ATOMIZACIÓN DEL MAPA MUNICIPAL Y SUS CONSECUENCIAS

En España tenemos más de 8.100 municipios, una realidad bastante minoritaria en la actual Europa, que desde hace unos 50 ó 60 años está actuando en el sentido correcto de gestión administrativa local

responsable y eficiente. De los 8.131 municipios que hay en España(14) en el año 2021 (12 más que en el 2019(15)), 5.002 (el 61,5 %) tienen una población menor de 1.000 habitantes, según los datos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2019. El problema es que en los últimos 20 años hemos aumentado(16), en vez de disminuir, el número de municipios, pues en el año 2015 tenemos 95 municipios más que en el año 1979. Dos datos pueden sintetizar la anterior información. Más del 95% de los municipios españoles tienen menos de 20.000 habitantes (solo el 4 % tienen más de 20.000, 339 municipios) y más del 72% no supera los 2.000 habitantes(17).

España se caracteriza por el denominado *minifundismo* o atomización municipal. La preeminencia de municipios pequeños tradicionalmente se ha dado en los países del sur de Europa, especialmente Francia, España, Italia y Grecia. “Esta estrategia ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras intermunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias []. Esta intención de mantener municipios de pequeñas dimensiones ha llevado a la necesidad de crear un amplio espectro de entidades intermunicipales para dar apoyo a estos municipios, hecho que ha derivado en solapamientos e ineficiencias, ralentizando la toma de decisiones, generando conflictos y rivalidades, e incrementando los costes de transacción y conflicto”(18).

Sin embargo, dentro de España tenemos diferencias marcadas en cuanto al tamaño y número de municipios. Castilla y León (2.248 municipios) es, de lejos, la Comunidad Autónoma más fragmentada, si la comparamos con otras de parecida extensión territorial (Andalucía con 785 municipios) o población (Galicia con 313 municipios). Verdaderamente el caso de Castilla y León, Comunidad Autónoma donde la denominada *España vaciada* está más presente, merecería un estudio monográfico exclusivo. El siguiente sorprendente dato lo acredita. Por extraño que parezca, Castilla y León tiene más municipios que siete países europeos juntos, a saber: Irlanda (126 municipios), Dinamarca (98), Suecia (290), Grecia (325), Países Bajos (390), Reino Unido (419) y Noruega (428). Estos siete países de Europa y sus cerca de 120 millones de habitantes, (Castilla y León tiene poco más de 2,3 millones) municipalmente se organizan en 2.076 municipios, 172 municipios menos que Castilla y León.

La Rioja (174 municipios) también sufre un serio problema, pues tiene prácticamente los mismos municipios que una Comunidad como Madrid (179 municipios), que cuenta con 21,4 veces más población. Otro dato de interés nos lo aporta De Diego Gómez, al constatar que en el año 2012 -la situación actual no ha cambiado esencialmente- “6 millones de personas viven en 6.825 municipios y los 40 millones restantes lo hacen en 1.291. Lo que deviene en una organización administrativa insostenible”(19). En el lado opuesto nos encontramos con la Región de Murcia, sin duda, la provincia española con los municipios más grandes(20) y propuesta por algunos autores como la Comunidad Autónoma idónea para abrir el camino de la reordenación territorial(21). Estas diferencias son más llamativas desde la perspectiva del número de alcaldes y casas consistoriales según la población. Así, como indica Alejandro de Diego: “no es comprensible que para administrar al 3% de la población hagan falta más alcaldes que para el 97% restante, y menos aún que para el 1,5% hagan falta tantos consistorios como para el otro 98,5%”(22).

La cuestión de la atomización municipal tiene diversos planos: económico, político, administrativo, sociológico (identidad municipal, sentir tu pueblo), histórico(23), incluso representativo(24), que se mezclan y se superponen, haciendo no fácil las aplicaciones propias de una administración racional y eficaz en la prestación de servicios al ciudadano, que debiera de ser la principal guía en el diseño local español. El diagnóstico de la realidad municipal española que apunta Rodríguez González es la “proliferación de pequeños municipios, con una marcada insuficiencia económica, técnica y funcional, con grandes dificultades para ejercer las competencias que le son propias y sometidos a una marcada dependencia respecto a niveles de gobierno superiores”(25). Esta problemática realidad es estructurada por Durán García en varios subproblemas (incapacidad de gestión de servicios mínimos; poca eficiencia y calidad de éstos, si llegan a darse; aumento progresivo de gasto impropio; etc.)(26).

Esta problemática no es nueva, la Unión Europea lleva más de 30 años advirtiéndolo a España de esta realidad, así lo demuestra un Informe de 1990 del Comité de las Regiones de la UE: “el grave problema del inframunicipalismo ya citado -el 86% de los 8.000 municipios españoles no llega a los 5.000 habitantes- impide en la práctica cualquier política general o sectorial fuertemente descentralizada y apoyada en la Administración local; de manera que favorece la fuerte centralización hacia las CCAA. Precisamente es responsabilidad primaria de las CCAA la política de fomentar fusiones o agrupaciones de municipios”(27). En este sentido, tenemos que apuntar lo regulado en el artículo 148 CE: “1. Las Comunidades Autónomas

podrán asumir competencias en las siguientes materias: [] 2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”.

Lógicamente, la reducción de municipios conlleva la reducción de puestos políticos (alcaldes/concejales) y esto no atrae en exceso a las dinámicas de los partidos políticos españoles, algo que sí parece han asumido el resto de los partidos políticos de Europa. Por lo demás, aunque se suele afirmar que muchos alcaldes de pueblos pequeños no cobran por su función, no parece ser del todo cierto, pues casi siempre hay dietas por asistencia a plenos o comisiones, según se deduce de datos del ISPA (Información Salarial de Puestos de la Administración)(28). En cualquier caso, la posición de los alcaldes es decisiva para el éxito o fracaso de cualquier intento de reforma, como demuestran a nivel europeo el caso griego o francés(29).

En alguna medida, las mancomunidades de municipios han tratado de superar la excesiva fragmentación municipal española. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) calcula que en España en el año 2019 había 953 mancomunidades. Bien es verdad que las mancomunidades y el asociacionismo municipal no ha resultado ser la mejor medida para favorecer el funcionamiento municipal español, a la luz de los resultados obtenidos, los problemas de fondo siguen estando ahí, principalmente la lacra de la atomización local y la escasa financiación municipal: “al generar nuevas Entidades locales y no suprimir ninguna, el asociacionismo local sólo contribuye al aumento de los problemas que arrastra el nivel municipal en España, especialmente en materia financiera pues los recursos siguen siendo limitados y los costes se incrementan”(30). En nuestro país vecino tampoco parece que le ha ido mejor, estas estructuras intermunicipales han generado “solapamientos e ineficiencias. Esta ‘estructura dual’ ha sido criticada particularmente en Francia por su elevado coste, solapamiento de personal y duplicidades (*doublon*) [] por ralentizar la toma de decisiones, generar conflictos y rivalidades []. Finalmente, la toma de decisiones en estas estructuras puede ser poco transparente -incluso claramente opaca-, y por tanto se aumenta el déficit democrático”(31).

Hay estudios que demuestran la debilidad económica y financiera de los pequeños municipios para poder desempeñar sus funciones y competencias. Vilalta Ferrer lo denomina la *deseconomía de escala* y expone con datos el mayor sufrimiento de los pequeños municipios (menores de 5.000 habitantes) frente a municipios de mayor población (50.000 habitantes)(32). En fin, como señala nuevamente Rodríguez González: “Desde diferentes ámbitos se coincide en diagnosticar que el actual ‘mapa’ municipal es insostenible. Su fragmentación dificulta la gestión eficaz de diversos asuntos públicos, eleva los costes de suministro de los servicios, genera conflictos institucionales y, en definitiva, no posibilita que los ciudadanos reciban de sus administraciones locales las prestaciones del modo más eficaz y eficiente posible”(33). En una línea similar se expresa Lluçà i Sabarich que no duda en afirmar que “una cosa me atrevo a afirmar con rotundidad: esta situación actual es absolutamente insostenible”(34). López Ramón llega a parecidas conclusiones: “contamos con centenares de municipios incapaces de su misma subsistencia: 981 municipios de menos de 100 habitantes (12,09% del total) y 6.948 municipios de menos de 5.000 habitantes (85,7% del total). Los umbrales mínimos que han de respetar los entes públicos no son respetados”(35).

De Diego Gómez ilustra este ahorro con un ejemplo de su experiencia profesional (más de 30 años) en la Comunidad de Galicia: “Sobre este tema económico, y basándome en el caso gallego, voy a hacer un ejercicio a la inversa: supongamos cualquier ayuntamiento de Galicia de menos de 5.000 habitantes que tenga 36 núcleos de población (lo que no es una gran cantidad), pues bien, desde el punto de vista de la generalidad española no sería 1 ayuntamiento sino 36, con lo que habría 36 Alcaldes y unos 200 Concejales, así como un mínimo de 7 Secretarios, 36 auxiliares administrativos y un número indeterminado de peones, además de tener que hacer frente a los gastos generales de 36 Casas Consistoriales. Mientras en el supuesto gallego hay un único Alcalde y 10 Concejales, una sola Casa Consistorial, con un importante ahorro en luz, teléfono, internet, papelería, informática, seguros, etc.”(36). En otro artículo, el mismo autor sostiene que en los pequeños municipios sus gastos corrientes superan “la tercera parte de sus presupuestos, y de estos el 75% se refieren a gastos como consecuencia de esa pluralidad de casas consistoriales, edificios municipales y servicios repetidos injustificadamente en los ayuntamientos de la misma comarca”(37).

Es mayoritaria la doctrina académica que apuesta por municipios de mayor tamaño. Principalmente porque esto “posibilitaría mayor profesionalización y dedicación de los servicios municipales: administrativos, urbanismo, asesores fiscales, agentes de desarrollo, servicios informáticos, etc. [] cuanto mayor sea el municipio, mayor alejamiento tendremos entre contratantes y contratados [] un mayor tamaño municipal

supondría mejoras económicas al crearse algunas economías de escala que permitirían ahorro en la compra de materiales, prestación de ciertos servicios, posibilidad de externalizar algunos de éstos, etc.”(38).

El propio Consejo de Europa recomienda un volumen mínimo de habitantes para que las prestaciones municipales no sean gravosas, afirmando que a partir de “10.400 habitantes las finanzas municipales podrían estar saneadas”(39). En este sentido solo 738 ayuntamientos de España están por encima de esa población, esto es, sólo el 9 % de nuestros municipios cumplen con la recomendación del Consejo de Europa. Parece tendencia de la UE optar por gobiernos locales fuertes que cada vez asuman más competencias, así se desprende de la realidad de sus diferentes Estados miembros, en los que “puede apreciarse una tendencia general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el nivel local de Gobierno”(40). En países como Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suecia o Suiza, son los municipios los que asumen los servicios más relevantes para la vida cotidiana de sus ciudadanos.

Sin embargo, algunos autores sostienen que las economías de escala que se producen en municipios de mayor tamaño no afectan necesariamente a todos los servicios municipales, siendo empíricamente evidente que sí se dan en aquellos servicios públicos que “requieren importantes inversiones de capital”(41) como sucede en el caso chileno para la “provisión de infraestructura en los sectores de transporte, alcantarillado y electricidad”(42).

III. ESPAÑA EN CONTRASTE CON LA REALIDAD MUNICIPAL INTERNACIONAL

Nos vamos a centrar en tres continentes: América, Asia y Europa(43). El estudio consultado divide América en tres regiones (Norte, Centro y Sur). Los datos más relevantes son los siguientes, atendiendo a la población media por municipio o equivalente: a) América del Norte y Europa son las regiones más fragmentadas y con menor población por municipio, con 5.014 habitantes y 4.517, respectivamente; b) Les sigue Asia con 20.542 y América del Sur con 31.857; c) América Central es la región con municipios más poblados, con una media de 38.613 habitantes(44).

En el caso de Europa, hay que apuntar cómo la reducción municipal ha sido drástica en este último medio siglo, principalmente en el norte y centro de Europa. Y recientemente en parte de los países del sur. Suecia en 1952 pasó de 2.498 a 1.307 municipios y entre 1959 y 1974 a tan sólo 278, con una media de habitantes por municipio de unas 34.000 personas. Alemania entre 1965 y 1978 pasó de 24.371 a 8.514. Reino Unido entre 1974/75 bajó de 1.844 a 434. Dinamarca en 1970 redujo su número de 1.300 a 275. Bélgica en 1971 hizo lo propio, pasando de 2.359 a 589 municipios. En fin, Austria, Noruega, Países Bajos, Grecia, Italia, Portugal, han seguido una línea similar.

En el lado opuesto, se encuentran Hungría, Francia (con más de 36.000 municipios) y la República Checa, que lideran el número de ayuntamientos por millón de habitantes, con 310 municipios, 570,3 y 600, respectivamente. Siendo la media europea de 152,1 ayuntamientos. España tiene 185,1, solo superada por Letonia, Luxemburgo y los tres países citados(45). Puede pues apreciarse, que “los mapas municipales de los Estados de la Unión Europea presentan una amplia diversidad, debido a las variadas trayectorias históricas y también, aunque en menor medida, a los condicionantes geográficos, sociales o económicos”(46). Veamos más detenidamente algunos países de nuestro entorno europeo.

Alemania. La República Federal Alemana(47) tenía 24.272 municipios en 1950, el 85% de ellos no superaban los 5.000 habitantes. En la década de los años 60 y 70 se avanzó por la fusión voluntaria, que no acabó de funcionar, para por ley decidirse por la fusión coactiva, que trajo como resultado que en 1978 el número de municipios era de 8.514, con una media de ocho mil vecinos por municipio(48). Aunque en algún land como Renania del Norte-Westfalia se llegó en los años 70 a una media de 44.000 habitantes por municipio(49).

Suecia. El país escandinavo pasa por ser el pionero en la fusión municipal europea, cuyo proceso le llevó más de tres décadas, desde 1943 hasta 1977. En 1943 había en Suecia 2.414 municipios, con una población media de 2.689 habitantes. Ese año, la comisión de expertos propuso una radical primera ola de fusiones que concluyó en 1952 con tan solo 949 municipios, cuya media de habitantes subió a 7.508 por municipio. Entre 1974 y 1977 una nueva ola de reducción municipal dejó en 278 el número de municipios, con una media de habitantes de 29.356. En el año 2010 son 290 los municipios de Suecia para una población de 9,29 millones de habitantes, lo que ofrece una media de 32.065 habitantes/municipio(50).

Dinamarca. En su proceso de reducción municipal ha empleado más de cincuenta años. Un primer periodo fue en la década de los 60, impulsado por el partido social-demócrata y contando con un apoyo político mayoritario del resto de partidos. Partían de 1.389 municipios con una media de 3.298 habitantes. En 1970 los municipios eran 271 con una media de 18.269 habitantes.

La segunda reforma fue ya en el siglo XXI (2002-2007) protagonizada por la coalición liberal-conservadora, sin contar con el consenso mayoritario del primer periodo. A partir del año 2007 el país danés cuenta con tan solo 98 municipios y en el año 2010 la media es de 56.479 habitantes/municipio. Son municipios fuertes y eficaces, que asumen un importante y variado número de competencias como salud, empleo, servicios sociales, medio ambiente, urbanismo, desarrollo local, incluso puertos y aeropuertos(51).

Bélgica. Como la mayoría de los países del norte y centro de Europa, abordó su proceso de fusión municipal en el siglo XX, concretamente en dos décadas, de 1961 a 1983. En 1961 Bélgica tenía 2.663 municipios, con una media de 3.448 habitantes/municipio. El gobierno demócrata-cristiano sigue una estrategia de fusiones voluntarias para la década de los 60, logrando tan solo una reducción de 304 municipios. En 1972 se aprueba el Plan Costard de fusiones obligatorias, impulsado por el Gobierno liberal/demócrata-cristiano y apoyado por la oposición socialista. Cinco años después Bélgica tenía 596 municipios con una media de 16.493 habitantes/municipio. En el año 2010 son 589 los municipios, con una media de 18.382 habitantes(52).

Grecia. Fue el primer país del sur de Europa en aplicar la denominada “estrategia del norte” en materia de fusión de municipios. En 1997 se aprobó la Ley 2539/1997 que puso en marcha el *Plan Capodistrias*, de fusión obligatoria de municipios, pasando de 5.825 a 1.034. El gigantesco bache económico de 2008 fue para Grecia una nueva oportunidad(53), acabando por reducir sus 910 municipios y 124 comunidades del Plan Capodistrias, a solo 325 mediante fusiones voluntarias o forzadas. El conocido como *Plan Calícrates* se aprobó en la Ley 3852/2010, de 3 de junio y entró en vigor el 1 de enero de 2011. “Esta reforma es sorprendente por el hecho de que un gran número de prestigiosos y poderosos puestos políticos se eliminaron. Antes de la crisis todos estos puestos hubiesen sido considerados necesarios para mantener vivo el clientelismo político. Sin embargo, la reforma griega demuestra que depende de los actores utilizar una ‘ventana de oportunidad’ (la crisis económico-financiera) para doblegar resistencias en contra de la reforma territorial que se venía deseando implementar desde hacía años. La reforma en Grecia fue posible gracias a presiones externas y enfatizando que era inevitable”(54). Por lo demás, los dos planes de reformas fueron llevados a cabo por gobiernos de diferente signo político, socialista el de 1997 y conservador el de 2011.

Italia. Como otros países del sur de Europa, Italia afrontó su reforma local a raíz de la crisis económico-financiera de 2008. Así, en 2011 suprimió las provincias de menos de 300.000 o 3.000 km² y abordó la fusión coactiva de los municipios de menos de 1.000 habitantes(55), desapareciendo cerca de 2.000 ayuntamientos y se eliminaron 36 provincias.

Portugal. En febrero de 2012 Portugal aprueba la Ley 22/2012 que reduce el número de freguesias, aproximadamente en un 30 %. El 15 de octubre de 2012 termina el plazo de fusión voluntaria, sólo un tercio de los municipios afectados presentaron sus propuestas(56). En 2012 tiene 308 municipios y 4.259 freguesias. Un año después se aprueba la Ley N.º 11-A/2013 de Reorganização administrativa do território das freguesias, de 28 de enero, que implica la supresión de más de 1.000 freguesias.

Francia. La excepción de Europa, único país de los denominados *grandes* con muchos más municipios que España: 36.682 municipios. Entre 1930 y 1957 intentaron reducir su altísimo número mediante un proceso de fusiones voluntarias que fracasó, básicamente por la oposición mayoritaria de la ciudadanía y la propia clase política(57).

En conclusión, se puede afirmar que el mapa municipal español, en contraste con el europeo, se caracteriza por un marcado inmovilismo(58) en el que prácticamente en estos dos últimos siglos, no ha habido modificaciones reales sustanciales en cuanto al excesivo número de municipios y el pequeño tamaño poblacional de los mismos. No le falta razón a Sanz Larruga al afirmar que “la historia contemporánea de la planta local en España se caracteriza por el inmovilismo instaurado en la estructura del gobierno local -potenciado por los intereses localistas e identitarios de muchos pequeños municipios y, en su caso (salvo aisladas excepciones) por la falta de voluntad política de los Gobiernos centrales- que ha dificultado muy considerablemente el redimensionamiento del mapa municipal mediante las referidas fusiones”(59). La

descentralización territorial del poder en la España de la Constitución de 1978 ha tenido en las Comunidades Autónomas a su principal, por no decir único, destinatario. El poder local poco o nada ha avanzado en estos cuarenta años de democracia. No le falta razón a Jiménez Asensio al afirmar que “los Gobiernos locales han permanecido como espectadores de segunda fila en el proceso de reparto de poder territorial y, lo que es más importante, en la distribución de los recursos públicos. No deja de ser llamativo que, tras más de treinta años de desarrollo constitucional del autogobierno local, el poder local siga gestionando aproximadamente el mismo porcentaje del gasto público sobre el PIB que en el año 1981 (en torno al 13/14 por ciento)”(60).

IV. LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL), marca con claridad los cuatro principales objetivos que la misma pretende lograr:

- “1. Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio <<una Administración una competencia>>,”
2. Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera,
3. Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y
4. Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas” (61).

Incluso se hace una referencia explícita a la iniciativa de la fusión voluntaria y sus ventajas: “por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional”. La propia Ley 27/2013 indica en su preámbulo el problema de fondo que subyace en la organización local española y que la presenta norma legal intenta solventar: “superar la atomización del mapa municipal”.

El borrador inicial del Anteproyecto se decantaba por la fusión obligatoria o coactiva, pero finalmente se optó por la voluntariedad e incentivación de las fusiones. Incentivos que fueron considerados como muy insuficientes y poco atractivos para persuadir hacia la fusión(62). Como era previsible, dada la previa experiencia europea, la voluntariedad no suele funcionar, aunque sí puede ser una fase previa necesaria antes de decantarse por la obligatoriedad.

El contexto político y económico de esta Ley -que viene a modificar en profundidad la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local -, no es otro que la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera marcada por la reforma *exprés* del artículo 135 de la Constitución española que, en importante medida, nos impuso Europa en el año 2011. La doctrina académica, especialmente la administrativa(63) y la jurídico-constitucional(64) fueron considerablemente críticos con la Ley 27/2013. Es verdad que la presente Ley nunca fue compartida por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, que activaron mayoritariamente diferentes recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. También algunas, como Andalucía, aceleraron la tramitación de nuevas segregaciones antes de que la LRSAL entrara en vigor. Nuevamente es Andalucía la Comunidad Autónoma que ha creado más municipios en estos últimos años (23), seguida por País Vasco (15) y Extremadura (8).

No es menor la cuestión de las relaciones gobierno local/gobierno autonómico en España, respecto a su diseño competencial y de distribución de poder político y territorial. La cuestión es bien compleja y afecta lógicamente a la debilidad estructural de la mayor parte de nuestros municipios, donde el consenso entre los diferentes actores políticos es muy difícil, como apunta como experto observador externo Hubert Heinelt: “el caso español pone de manifiesto que esta decisión de naturaleza política puede formar parte de un juego de política multinivel en el que las ganancias de un nivel son vistas como pérdidas por los otros. En este sentido, este juego multinivel es percibido como un juego de suma cero donde es muy difícil llegar a un consenso”

(65). Parece que las Comunidades Autónomas prefieren seguir teniendo el control sobre unos municipios débiles y dependientes. Lo podemos ilustrar con el caso concreto de la Comunidad Foral de Navarra a finales del pasado siglo, Izu Belloso describe con claridad la dependencia de los pequeños municipios del gobierno foral que realiza un papel tutelar o *cuasipaterno*: “los municipios ni saben ni pueden, es la Administración Foral la que planifica, regula, decide y, sobre todo, la que administra el dinero. El papel de los alcaldes sigue siendo recorrer despachos para que su municipio sea afortunado con su inclusión en los planes, proyectos, programas, subvenciones”(66). Realmente las Comunidades Autónomas no han visto con buenos ojos las fusiones municipales o la propia reducción de municipios, si no que en no pocos casos han seguido el camino contrario, “la creación de nuevos municipios, y esto a pesar de que la doctrina continuaba apostando por la reducción y reestructuración de estas entidades”(67). Rodríguez González apunta también al poder local, al señalar cómo la “pasividad, cuando no el rechazo frontal, frente a las fusiones municipales ha contribuido a mantener una estructura municipal claramente ineficiente y anclada en el pasado” viendo que los principales obstáculos se podían encontrar en la “constante apelación a los sentimientos de identidad y proximidad, especialmente alertados desde las élites políticas locales temerosas de perder su status social”(68).

A efectos de la consecución de los objetivos previstos por la Ley, podemos afirmar que no ha logrado cumplir los mismos, siendo claro su fracaso en cuanto a la superación del minimunicipalismo o atomización municipal española(69). Bethencourt Rodríguez así lo califica, como un “auténtico fracaso sin paliativos. Y es que, desde 2014 hasta hoy (2020), se han creado 15 nuevos municipios mediante segregación (catorce en Andalucía y uno en Extremadura)”(70). La reforma se calificó de precipitada, con una perspectiva excesivamente económica y sin atender a la doctrina académica(71). Aunque curiosamente, la reforma no fue acompañada de una memoria económica, tan solo se aportó un estudio del Instituto de Estudios Fiscales denominado “Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local”(72). Algunos autores hablan de un modelo lampedusiano, “que proclama cambiar toda la administración, para que toda ella (desde la central, hasta las autonómicas y locales) siga igual”(73).

Por lo demás, parece que lo más sensato es que se dé la necesaria colaboración en un tema de la complejidad e importancia como el que estamos tratando, entre la legislación estatal y la legislación autonómica, más conocedoras las Comunidades Autónomas de las realidades y particularidades de sus municipios. Así, Sosa Wagner apunta que “la vía de aprobación de leyes por las cámaras autonómicas, conocedoras de la realidad de cada territorio, debía de haber sido el instrumento jurídico idóneo para una amplia reordenación del espacio municipal”.

V. TRES SUPUESTOS CONCRETOS DE FUSIÓN VOLUNTARIA

En la última década solo podemos encontrar tres casos de fusión voluntaria en España, lo cual indica el evidente fracaso de este procedimiento para tratar de paliar la fragmentación municipal. De los tres supuestos que vamos a analizar, dos ya han concluido, pero el tercero, aún sigue abierto y, por el momento, en proceso de desarrollo. Los dos primeros se dan en Galicia y el último en Extremadura.

5.1. Oza dos Ríos y Cesuras

La fusión de los municipios de Oza dos Ríos y Cesuras en Galicia dio lugar al nuevo municipio de Oza-Cesuras, por Decreto 83/2013, de 6 de junio(74). La tramitación que la fusión siguió se resume en los siguientes puntos:

a) El expediente lo iniciaron, con carácter voluntario, los ayuntamientos de Oza dos Ríos y Cesuras con base en consideraciones de orden geográfica y económica y en la estimación de que de la alteración se derivarán importantes ventajas en cuanto a la prestación de servicios. En ambos ayuntamientos se acordó someter el proyecto y documentación de la unión voluntaria a información pública y participación ciudadana por un plazo de veinte días hábiles, con carácter previo e independiente al inicio del procedimiento de fusión(75).

b) Una vez finalizado el plazo de presentación de alegaciones, y al amparo del artículo 32 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, los ayuntamientos interesados adoptaron, en fecha 30 de agosto de 2012, los correspondientes acuerdos de inicio con las mayorías requeridas por la normativa aplicable(76).

c) Finalizado el período de información pública, los ayuntamientos adoptaron, en fecha 11 de enero de 2013, un nuevo acuerdo, al amparo del artículo 34 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, con las mayorías requeridas por la normativa aplicable.

d) De conformidad con el artículo 34 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, se dio audiencia en el plazo de un mes a la Diputación Provincial de A Coruña. Consta certificación del acuerdo favorable de la Diputación de A Coruña al expediente de la fusión en fecha 22 de febrero de 2013.

e) Por último, la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, consellería competente en materia de régimen local, elevó el expediente a la Comisión Gallega de Delimitación Territorial, la cual emitió su informe favorable el 12 de marzo de 2013.

5.2. Cercedo y Cotobade

La fusión de los municipios de Cercedo y Cotobade culmina con el Decreto 134/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el nacimiento del nuevo municipio de Cercedo-Cotobade. La fusión se tramitó con los siguientes pasos:

a) Los ayuntamientos de Cercedo y Cotobade aprobaron el 7 de julio de 2016 y con el cumplimiento de la mayoría simple exigida, el texto del convenio de fusión regulado por el artículo 13 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, recogiendo las estipulaciones necesarias para acogerse a los beneficios otorgados por la normativa estatal.

b) Previa remisión del expediente a la Diputación Provincial de Pontevedra para la emisión del preceptivo informe, consta certificación del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Diputación en el que se presta conformidad a los informes del secretario de la Diputación y del interventor que constatan el cumplimiento de los requisitos legales y el aumento notable de ingresos para el nuevo municipio resultante de la fusión.

c) Por último, la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, consellería competente en materia de régimen local, elevó el expediente a la Comisión Gallega de Delimitación Territorial, la cual emitió su informe favorable el 31 de agosto de 2016.

5.3. Don Benito y Villanueva de la Serena

El Proyecto de fusión de los ayuntamientos extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena está aún vivo. Sus respectivos habitantes votaron el 20 de febrero de 2022 sobre la posible fusión, que se concretará en el año 2031, con el siguiente resultado: Villanueva de la Serena, participación 58,94% (no se exigía un mínimo), un abrumador 90,49% a favor (se necesitaba más del 66%). Don Benito, participación 50,42%, con un ajustado 66,2% a favor(77). Es verdad que había una predisposición para la fusión a diferentes niveles: gobiernos municipales, plenos municipales, asociaciones empresariales, organizaciones sociales y, por supuesto, la Junta de Extremadura. La fusión, en principio, conllevará un buen número de ventajas para ambos municipios. Vamos a destacar algunos puntos de su procedimiento:

Primero. Los alcaldes de ambos pueblos, principales responsables, aunque no los únicos, lógicamente, del proyecto de fusión, están haciendo algo poco frecuente en España en materia territorial, tomar decisiones valientes, que muy pocos han tomado hasta ahora (las fusiones en Galicia de Oza y Cesuras en 2013 y Cercedo y Cotobade en 2016, son el único antecedente, aunque las poblaciones gallegas fusionadas son mucho más pequeñas y se cometió el “desliz” de no consultar a sus habitantes).

Segundo. Los alcaldes de Don Benito y Villanueva de la Serena están abriendo un interesante camino en la política territorial española. Están aplicando la ley, concretamente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Podemos afirmar que los responsables políticos de Don Benito y Villanueva de la Serena están siguiendo el camino lógico, europeo y políticamente responsable. El problema de España es que la fusión es voluntaria y en Europa fue obligatoria o coactiva, logrando una media de reducción de municipios entre el 60 y el 80%.

Tercero. Rigor y seriedad en las actuaciones políticas territoriales. Don Benito y Villanueva de la Serena no han dado lugar a la improvisación y se han basado en estudios profesionales, es muy saludable que los

políticos escuchen a los profesionales. Así, el proyecto está avalado por un estudio a fondo de la Universidad de Extremadura que ha tardado dos años en elaborar (2019-21) y cuyos datos principales son los siguientes: aumentará con la fusión: un 2,75% la renta de los hogares, un 5% los universitarios, un 5% el empleo global, un 10% el del sector de servicios y un 15% el de los servicios a empresas, un 15% el I+D+i; el nuevo municipio será el primer núcleo municipal de la región en el sector agrícola y ganadero; segundo polo económico de la provincia de Badajoz y tercera ciudad de Extremadura con 64.000 habitantes, por delante de Mérida. También ya se está estudiando la optimización de la nueva ciudad resultante.

Cuarto. Generosidad con las nuevas generaciones. Posiblemente sea lo más destacado del proyecto, trabajar a medio y largo plazo, no con el habitual cortoplacismo. El alcalde de Villanueva de la Serena así lo ha expresado: “En el tiempo en el que las identidades se han utilizado para dividir, el proyecto que ponemos en marcha permitirá crear en nuestros hijos una identidad que sume”(78).

También hay que señalar que la afinidad política entre los alcaldes de los municipios que se desean fusionar es sin duda una cuestión relevante. Así, no es casualidad que en la fusión de Cercedo y Cotobade, los dos alcaldes pertenecían al mismo partido político (PP). Coincidencia que también se da en la fusión entre Villanueva de la Serena y Don Benito, aunque en este caso ambos alcaldes son del PSOE.

VI. LA FUSIÓN OBLIGATORIA DE MUNICIPIOS Y OTRAS CONSIDERACIONES

Siendo sin duda una cuestión enormemente compleja que requería por sí sola una o varias monografías, sí estimamos que podemos afirmar, especialmente a la luz de la experiencia europea y de la realidad municipal española, que su mejora pasa, entre otras muchas medidas que deben acompañarla, por racionalizar y reducir el excesivo número de municipios. Así se deduce del muy completo trabajo de Durán García, al afirmar que “otros consideramos que la reforma de la planta local pasa por la fusión de Municipios y que las vías anteriores son sólo parches que no afrontan la raíz del problema del inframunicipalismo”(79). En una línea similar está López Ramón, al sostener que “las fusiones de municipios constituyen el remedio más directo de los problemas de la excesiva fragmentación del mapa municipal, siempre y cuando respondan a una actuación sistemática y, en alguna medida, obligatoria”(80), apuntando como las fórmulas alternativas -fusiones voluntarias, las mancomunidades o las comarcas- “no acaban de solucionar el problema”(81). Sanz Larruga también se decanta por la opción de las fusiones en los siguientes términos: “Sobre la finalidad de la ‘fusión de municipios’ parece evidente que se trata de una de las mejores medidas para reducir el fenómeno del ‘inframunicipalismo’.”(82) Bayona Rocamora, tomando por base el Informe IEB sobre el Federalismo Fiscal de 2012, apunta cuatro ventajas de tipo económico que la fusión de municipios podría tener: “1. La reducción en los costes de administración, garantizando a la vez una mejor capacitación administrativa de los municipios. 2. La reforma necesaria del sistema de financiación municipal, reduciendo la dependencia de los niveles de Gobierno superiores, y mejorando al mismo tiempo la responsabilidad fiscal de los municipios ante los ciudadanos. 3. La mejora de la eficiencia de las políticas de inversión municipales y 4. La mejora del control financiero de los municipios”(83).

La fusión coactiva nunca ha sido asumida por nuestra clase política, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico(84). El único partido político que apostó con claridad por la fusión municipal obligatoria fue en su día UPyD, que presentó algún estudio para las elecciones municipales de 2015 que demostraba que el tamaño mínimo óptimo de un municipio debe aproximarse a los 20.000 habitantes(85).

Los motivos en contra de las fusiones pueden ser muy diversos: la supuesta pérdida de identidad de los vecinos de los municipios que desaparecen; la también supuesta pérdida de autonomía municipal -que en el fondo entendemos que es a la inversa, pues la supresión genera municipios más fuertes y por tanto más autónomos y menos dependientes a nivel autonómico o nacional-; y posiblemente la causa más real, que no es otra que la pérdida de un número importante de cargos electos locales por parte de los partidos políticos que deben promover la fusión forzosa municipal. Falta de estudios, datos y propuestas académicas evidentemente no hay, pero como afirman Flores Fernández y Pineda Nebot “los estudios tecnocráticos y racionalizadores han quedado en el cajón del olvido ante las presiones políticas. Se puede decir que en España no ha habido durante todo el siglo XX y lo que va del XXI una política de racionalización del mapa municipal [] existe un gran temor de todos los grupos políticos ante la reacción que pueda generar en los pequeños municipios una tentativa de reforma, pese a que se reconozca como ideal un mapa municipal mucho más simplificado”(86). Una línea similar sostiene Valera Álvarez, que incluye además de los bloqueos políticos, “los de los altos cuerpos de la función pública, o los de los sindicatos del sector público”(87),

echando en falta la imprescindible cooperación institucional y el necesario “consenso social, político y administrativo *intra, inter y extra* institucional”, apuntando además que Portugal sí ha logrado superar esos bloqueos y contar con esa necesaria colaboración institucional y consenso social, político y administrativo. El autor apunta como problema de fondo la falta de sentido institucional español, que Portugal sí ha tenido: “el cambio que está por llegar a las instituciones públicas españolas pasa por comprender que o se produce una auténtica transformación de la cultura social, económica, política y administrativa en relación con el sentido de las instituciones públicas, o la transformación del Estado tendrá que seguir esperando, una vez más, a pesar de la emergencia colectiva provocada por la pandemia del COVID-19”(88).

Una de las principales cuestiones a abordar en el caso de las fusiones forzosas es fijar el número mínimo de habitantes de los nuevos municipios resultantes, así se ha hecho en otros países de Europa en atención a sus circunstancias particulares. En el caso de España, la cifra más utilizada para considerar un municipio con una población relevante a nivel político-financiero es la de 5.000 habitantes(89), tal y como se desprende de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (90) y del 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 (91). En cualquier caso, parece sensato atender en la fijación del número mínimo poblacional, a la heterogeneidad demográfica que se da en España, siendo las Comunidades Autónomas las instituciones que debieran de marcar en sus respectivos parlamentos la normativa correspondiente. En cualquier caso, no debemos olvidar que el 83,76% de los municipios actuales de España, tienen menos de 5.000 habitantes. Por tanto, si se adoptará la medida de fusionar, integrar o eliminar a aquellos municipios inferiores a 5.000 habitantes, España pasaría de “los 8.119 actuales a unos 1.320 futuros, dando como resultado una planta local con un número de entes municipales considerablemente más bajo, mejor identificables y más próxima en proporción a las cifras europeas”(92). Esto conllevaría lógicamente unos 45.000 concejales menos en la estructura político-municipal española(93). De Diego Gómez comparte este umbral mínimo de 5.000 habitantes: “Mi propuesta parte de la fusión de los pequeños (en algunos casos minúsculos) ayuntamientos para convertirlos en nuevas organizaciones de, como mínimo, 5.000 habitantes, siendo la cifra óptima la de los 8.200 que establece el Consejo de Europa como garantía para la prestación de los servicios sociales y el objetivo ideal la de alcanzar los 10.400 habitantes considerados por el mismo Organismo como mínimos para que las finanzas municipales estén saneadas”(94).

Otros autores(95) se decantan por los 20.000 habitantes como población ideal para un municipio, tomando por base el artículo 26.2 de Ley 27/2013 que establece que “en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de residuos. b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. c) Limpieza viaria. d) Acceso a los núcleos de población. e) Pavimentación de vías urbanas. f) Alumbrado público”. Bien es verdad que la clave reside en el “coste efectivo de la prestación del servicio” para saber qué administración debe asumirlo.

Flores Fernández y Pineda Nebot estiman que no se puede considerar de forma aislada la fijación de un número mínimo de habitantes del municipio, también se deben tener presentes otros factores como su “extensión, la densidad de población, la topografía y sobre todo las distancias y el tiempo invertido en la comunicación entre núcleos”(96). Junto al Consejo de Europa, también el Banco Central Europeo se ha declarado a favor de promover “actuaciones que generen economías de escala en los servicios públicos locales”(97), concretamente en el caso de las reformas efectuadas en Italia anteriores al año 2016.

Durán García propone un interesante proceso a seguir en el caso de las fusiones, que cuenta con los siguientes pasos: 1. Implicación de la universidades públicas de la zona en el estudio de viabilidad y de las ventajas de la fusión; 2. Audiencia a los municipios afectados; 3. Dictamen del órgano consultivo superior (Consejo de Estado u órgano autonómico similar); 4. Dar conocimiento a la Administración General del Estado; 5. Informe de la Administración que ejerza la tutela financiera; 6. Agotar la fase de fusión voluntaria previa a la fase coactiva; 7. Estudio y aplicación de los incentivos económicos para la fusión; 8. Consulta popular de los habitantes afectados con unos resultados favorables superiores a los dos tercios; 9. Implicación de los medios de comunicación social(98).

Algunos autores proponen iniciativas originales alternativas a las fusiones, pero con resultados similares como, por ejemplo, las *áreas básicas administrativas* (ABA). Consisten en la creación y centralización de una “única Administración supramunicipal, compartida por todos los municipios integrantes de la ABA, que sea competente, dinámica y profesional, con personal cualificado, preparado y apropiado, capacitado para

dar un servicio ágil, eficaz y con garantías, técnicas y jurídicas”(99). La creación de comarcas también ha sido otra propuesta que se ha planteado frente a la fragmentación municipal, que como entidades supramunicipales y con autonomía se han dado, con diferente implantación, en el Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Aragón. En esta última Comunidad Autónoma, esta alternativa ha tenido, según López Ramón, “un gran éxito en la organización territorial [], pese a las limitaciones que plantean las comarcas en relación con los problemas de los pequeños municipios”(100).

Al apuntar al final del título de este apartado “otras consideraciones”, se quiere recalcar que la medida de reducción municipal a través de la fusión obligatoria no se puede abordar al margen de otras medidas que están en estrecha relación con la reforma de la ordenación municipal, como son, a título enumerativo, la financiación municipal, las diferentes competencias a asumir por los nuevos municipios en relación al nuevo número de habitantes, el número y formación de los funcionarios municipales, nuevas medidas de fiscalización, rendición de cuentas y evaluación de resultados tras la fusión. Estamos ante una realidad compleja o multidimensional, en la que se deben hacer reformas, de esto no hay demasiadas dudas, “pero las que se hagan deben tener en cuenta los problemas políticos, de identidad, de reequilibrio territorial, organizativos, financieros y económicos, en fin, la multidimensionalidad de la cuestión”(101).

Espero que cada vez más el tema de las fusiones municipales entre en el debate político y mediático, los propios gestores públicos afectados así lo demandan: “La fusión de municipios en los próximos años será debatida con mayor intensidad de lo que se hace actualmente. El diagnóstico de todos los participantes en estas Jornadas fue coincidente, reconociendo la inviabilidad económica del presente mapa territorial”(102). Postura esta de la *inviabilidad* coincidente con la de *insostenibilidad* que ya hemos apuntado en este trabajo.

Terminamos este apartado apuntando una breve reseña histórica que refleja, como ya señalamos en la introducción, lo añejo de la cuestión de las fusiones y reducciones municipales. Así, ya hace más de sesenta años, provincias como Vizcaya o Cuenca abordaron sendos planes para fomentar la reducción municipal. Lópiz Vila nos recuerda como “*El Correo Español*, de Bilbao, en 29 de marzo de 1962, informa ampliamente del Plan de Reforma de los Municipios vizcaínos elaborado por el Gobierno Civil de aquella provincia, Plan en el que se preveía que los ciento doce Municipios de la misma quedarán reducidos a cincuenta y tres”(103). Respecto a Cuenca, es el Diario *Ofensiva* el que informa de la ponencia del Consejo Económico Sindical para “reducir el número de municipios de doscientos noventa a ciento veinticuatro”(104). Dos años antes, en el año 1960, una Circular de la Dirección General de Administración Local, “se ocupaba del problema del pequeño Municipio y encomendaba a los Gobiernos civiles el estudio de su posible solución a través de fusiones e incorporaciones”(105). Pero la cuestión tampoco fue desconocida en el siglo XIX. Ya el Real Decreto de 23 de julio de 1835 solo permitía la formación de nuevos ayuntamientos a partir de 500 habitantes, que las Leyes de Ayuntamientos de 1845 y 1856 rebajarían a 150. El proyecto de Ley Municipal de Posada Herrera de 1860 planteaba suprimir los ayuntamientos de menos de 2.500 habitantes, medida que aún hoy sería enormemente útil y eficaz. El Real Decreto de 21 de octubre de 1866 de González Bravo dispuso la supresión de los municipios de menos de 1.000 habitantes. En fin, la Ley Municipal de 1870 exigía 2.000 habitantes para la creación de un nuevo municipio. Como conclusión, el “saldo final de las fusiones decimonónicas parece de muy escasa entidad. Con los datos que nos proporciona el Nomenclátor municipal a partir de 1857, sabemos que desde ese año hasta 1960 el número de municipios españoles bajó tan solo de 9.315 a 9.202”(106). Realmente, la reducción municipal más significativa se dio en España entre 1960 y 1981, cuando se pasó de 9.202 municipios a 8.022(107).

VII. NORMATIVA APLICABLE

La Constitución española en su artículo 148.1.2 determina que: <<Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local>>. Igualmente, en el artículo 149.1.18, en el que se regulan las competencias exclusivas del Estado, prevé en el apartado 18 como competencia exclusiva para el Estado la relativa a la determinación de: <<Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas>>.

Al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.2 de la CE, algunas Comunidades Autónomas asumieron en su Estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de alteración de términos municipales, promulgando para su desarrollo las correspondientes leyes autonómicas.

Por tanto, la competencia en materia de alteración de términos municipales puede ser autonómica, pero en virtud de los artículos 137, 140 y 149.1.18 de la Constitución, esta competencia se ve limitada por una serie de mínimos o principios básicos que son de aplicación a todos los municipios del Estado independientemente de la comunidad autónoma en que estén. En conclusión, el Estado preserva unos mínimos que protege en todo el ámbito estatal, derivados de la autonomía local constitucionalmente protegida, y lo hace con la legislación básica, pero más allá de esto, la competencia de alteración de términos es exclusiva y plena de las comunidades autónomas.

Algunos autores, como Escuin Palop o Sanz Larruga, apuntan a que se trata de una materia cuya competencia es “propia y concurrente ya que sobre el título competencial normativo del Estado para regular las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE, la Ley 7/1985, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* ha recogido en su art. 13, una serie de requisitos básicos”(108). Otros, como Velasco Caballero y Viver i Pi-Sunyer, señalan la gran complejidad de la cuestión, indicando que “la atribución de competencias sobre ‘alteración de términos municipales’ unas veces es exclusiva y otras compartida”, nos recuerdan además que “la mayoría de los Estatutos reformados a partir de 2006 incluyen una competencia exclusiva y específica sobre “organización territorial”. Esta competencia aparece expresamente diferenciada de la competencia autonómica sobre “régimen local”, que unas veces aparece atribuida de forma exclusiva, otras veces de forma exclusiva “sin perjuicio del art. 149.1.18 CE” y otras veces de forma compartida con el Estado”(109).

VIII. CONCLUSIONES

A la luz de las diferentes cuestiones analizadas, podemos extraer las siguientes ocho conclusiones:

PRIMERA. La fusión obligatoria de municipios parece el camino más sensato para tratar de mejorar la eficacia de la organización local española y paliar la insostenible fragmentación y disfuncionalidad territorial que sufre. Evidentemente esta medida debe ir acompañada de la correspondiente racionalización y sostenibilidad en el ámbito competencial y de financiación. El número/tamaño de los municipios españoles va de la mano del marco competencial y de financiación. Como ya hemos apuntado, es una cuestión multidimensional que afecta igualmente, entre otras materias, al número y formación de los nuevos funcionarios, a las nuevas medidas de fiscalización o a la evaluación de resultados obtenidos tras la fusión, por citar tan solo algunos ejemplos ya estudiados en este trabajo.

SEGUNDA. Parece evidente que falta voluntad política para afrontar esta problemática estructural en la organización territorial española. El inmovilismo en estos dos últimos siglos es difícilmente negable. Ninguno de los diversos intentos normativos ha funcionado. El último en el tiempo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, fue un intento claramente fallido en relación con la reducción en el número de municipios. Por lo demás, entendemos que es en un Pacto de Estado(110) en materia de reorganización municipal, donde el Parlamento nacional debe marcar el terreno de juego y los principios básicos del nuevo mapa local (conforme al artículo 149. 1. 18ª CE), mientras que las CC.AA., mejor conocedoras de la realidad municipal, concreten y adapten a sus respectivos territorios (art. 148. 1. 2ª y 3ª CE), la estrategia nacional. La iniciativa autonómica en el proceso de fusión obligatoria de municipios es condición necesaria para la viabilidad del mismo. No hay duda de que estamos ante una cuestión de Estado(111), así se ha entendido en la práctica en los países europeos analizados, y así debe abordarse por los partidos políticos españoles que cuenten con la mayor parte de la representación del arco parlamentario.

TERCERA. La realidad municipal española, como hemos visto, es heterogénea, no parece sensato aplicar soluciones generales. Por lo tanto, se hacen “necesarias medidas específicas que contemplen la identidad y características de cada zona”(112). Hemos apuntado las enormes diferencias en el grado de atomización municipal, por ejemplo, entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, por un lado, y la Región de Murcia, por el otro. Esta opinión es mayoritaria también desde la experiencia europea comparada. Así y “fijando la mirada en otros países, parece claro respecto al Gobierno local en general y al segundo nivel local

de Gobierno en particular, que no existe ninguna razón para aplicar una misma solución para todo el país” (113).

CUARTA. Es una cuestión que se debe hacer a medio o largo plazo, ya hemos visto en la experiencia europea que se tardan varios lustros en implementar de manera eficaz la reducción municipal. Hace falta mucha pedagogía en materia territorial e implicación de múltiples actores, además de la imprescindible voluntad política en los tres principales niveles de nuestra Administración: nacional, autonómico y local. El papel de los medios de comunicación no es menor en este proceso de fusión coactiva.

QUINTA. Parece que hay bastante consenso en la doctrina académica que el número mínimo para fijar la fusión sea de 5.000 habitantes por municipio. Evidentemente, cuanto mayor sea el número de habitantes, más fortaleza tendrá el municipio resultante y mejor funcionarán las economías de escala. Ya hemos estudiado como en muchos países de Europa, la media de habitantes por municipio se mueve entre los 15.000 y 45.000 habitantes. No estamos, por tanto, marcando un umbral mínimo demasiado exigente. Lo recomendable sería, en la medida de lo posible, aproximarnos a los estándares europeos.

SEXTA. Ya hemos destacado como en Europa no ha habido una barrera ideológica a la fusión coactiva de municipios, pues la misma ha sido implementada por gobiernos de las más diversas ideologías: conservadores, liberales, socialdemócratas o demócratacristianos. En alguna medida, el pluralismo ideológico de la cuestión deriva de su consideración como materia o asunto de Estado, por encima por tanto de los intereses de partido. No se puede dejar de apuntar, en esta cuestión territorial, como en otras materias asuntos de Estado -como la independencia del Consejo General del Poder Judicial o de los medios de comunicación públicos- el excesivo peso que tiene el interés particular de los partidos políticos en detrimento del interés general o bien público, última razón de ser de cualquier sistema democrático con una calidad mínima.

SÉPTIMA. En España, la descentralización territorial y del poder político se ha desarrollado principalmente a favor del crecimiento presupuestario y competencial de las Comunidades Autónomas, basta con ver la evolución de los Presupuestos Generales del Estado en estos últimos treinta años y las correspondientes partidas. La consecuencia obviamente ha sido el estancamiento e inviabilidad del desarrollo competencial y financiero del poder local, que probablemente ha sido entendido por parte del poder político autonómico más como un competidor, que como una administración pública con la que en términos constitucionales (art. 103 CE) se debe *coordinar* para ser más *eficaces* y velar por el *interés general*.

OCTAVA. Terminamos apuntando el daño que el posicionamiento *identitario* y *demagógico* ha supuesto para la realidad territorial española, al menos en el ámbito local, que es la materia que aquí hemos abordado. El mismo ha logrado ignorar la realidad disfuncional de nuestro actual mapa municipal, dañando seriamente nuestra calidad de vida derivada de unos deficientes servicios municipales. Así, compartimos plenamente una de las conclusiones de la monografía de Rodríguez González al afirmar que “pese a las diversas constataciones empíricas, basadas en estudios económicos-financieros y funcionales de los municipios, de la oportunidad de reducir su número, éste no sólo se ha mantenido, sino que desde la instauración del Estado de las Autonomías, se han incrementado. Por tal motivo los argumentos identitarios adquieren una gran fuerza, casi siempre envueltos en una retórica altamente demagógica, manteniendo en un segundo plano las repercusiones que sobre la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo del territorio tendría una mejor, más amplia y eficiente prestación de servicios de interés ciudadano”(114).

IX. BIBLIOGRAFIA

AGUADO LLORENTE, T. Y MOLINA SAORÍN, J., “Reorganización administrativa territorial como estrategia para optimizar la estructura de la Administración local” en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 36 (1), 2016.

ALMEIDA CERREDA, M., “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local” en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local*, Madrid, Fundación democracia y gobierno local, 2013.

BAYONA ROCAMORA, A., “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado Autonómico” en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la*

Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

BEL GERMÁ, “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza” en *Informe IEB sobre federalismo fiscal 2011*, Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona, 2011.

BETHENCOURT RODRÍGUEZ, V., “El fracaso de los convenios de fusión de municipios” en *Instituto de Derecho Local*, Universidad Autónoma de Madrid, 29 de enero de 2020.

CARBONELL PORRAS, E., “La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado” en *REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nueva época, n.º 9, abril 2018.

DE DIEGO GÓMEZ, A., “Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos” en *La Administración al día*, INAP, 2012 (14 de septiembre).

DE DIEGO GÓMEZ, A., “La realidad es tozuda y nos lleva hacia la fusión de ayuntamientos”, 3 de septiembre de 2013, *blog canal profesional*.

DE DIEGO GÓMEZ, A., “La España vaciada debe dar un paso adelante”, 6 de octubre de 2019, *blog canal profesional*.

DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *La planta del Gobierno local*, Madrid, Fundación democracia y gobierno local, 2013.

DURAN GARCÍA, F. J., *La fusión de municipios como estrategia*, Madrid, Dykinson, 2016.

FLORES FERNÁNDEZ, O. y PINEDA NEBOT, C., “Incidencia de las reformas territoriales sobre la calidad de vida de los ciudadanos: análisis comparado de las anunciadas medidas de reforma local en Portugal y España”, en *Revista de Gestão e Secretariado*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2013.

GRACIA HERRERO, F. J., “La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 5, 2014, pp. 529-545.

HEINELT, H., “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del ‘Estado de las Autonomías’. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea” en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

IZU BELLOSO, M. J., “Democracia municipal ¿sin autonomía local?” en *Diario de Noticias*, 15 de abril de 1999.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta” en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

LÓPEZ ARRIBAS, C., “La reorganización territorial: Hacia unos ayuntamientos eficientes y viables. La fusión selectiva de municipios” en Román Rodríguez González (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros, Netbiblio, 2009.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal” en *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número, 313-314, mayo-diciembre de 2010.

LÓPIZ VILA, C., “La fusión e incorporación de Municipios en España” en *Revista de Estudios de la vida local*, número 162, abril-junio de 1969.

LLUCIÀ i SABARICH, I., “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?” en *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 26, junio de 2011.

MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, E., “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”, en *REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nueva época, número 5, enero-junio 2016, pp. 120-137

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y GÓMEZ REINO, J. L., “El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local” en *Working Papers*, CAF, Caracas, núm. 2008/05, diciembre de 2008.

MELIGRANA, J. (ed.), *Redrawing local government boundaries: an international study of politics, procedures and decisions*, 2004, Washington UBC Press.

ORDUÑA PRADA, E., “El municipio como marco relacional” en Román Rodríguez González (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros, Netbiblio, 2009.

PINEDA NEBOT, C., “Reformas territoriales en España y Portugal. ¿Necesidad o Imposición?” en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, Vol. 19, n.º 64, Jan/Jun. 2014.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Territorio y Gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros, Netbiblio, 2009.

SCHUSHNY, A. R., *El método DEA y su aplicación al estudio del sector energético y las emisiones de CO2 en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas, 2007.

SANZ LARRUGA, F. J., “El señuelo de las fusiones municipales y la necesaria reforma de la planta local” en *La Administración al día*, INAP, 20 de julio de 2012.

SOSA WAGNER, F., “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas” en Román Rodríguez González (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros, Netbiblio, 2009.

VALERA ÁLVAREZ, E. J., “La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post-Covid-19” en *Documentación Administrativa*, n.º 7, enero de 2020.

VELASCO CABALLERO, F. y VIVER i PI-SUNYER, C., “Competencias para la reforma de la planta local” en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

VELASCO CABALLERO, F., “Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por lo tanto arbitraria” en *Boletín del Instituto de Derecho Local*, UAM, n.º 44, 2013.

VILALTA FERRER, M., “Los servicios prestados por los Municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos” en *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010.

NOTAS:

(1). Investigación realizada al amparo del Proyecto de Investigación V1076 “Gobernanza local y gobiernos rurales en España”, entidad financiadora Universidad Rey Juan Carlos, 1 de enero de 2022/31 de diciembre de 2022.

(2). Dice así: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la ley y al Derecho”.

(3). Esta materia, directa o indirectamente, ha sido ampliamente abordada, entre otros, por Marcos Almeida Cerrada, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local” en Juan José Díez Sánchez (coord.), La planta del Gobierno local, Madrid, Fundación democracia y gobierno local, 2013; Germá Bel, “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza” en Instituto de Economía de Barcelona, Informe IEB sobre federalismo fiscal 2011, Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona, 2011; Francisco Javier Gracia Herrero, “La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n.º 5, 2014, pp. 529-545; Román Rodríguez González (dir.), Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables, Oleiros, Netbiblio, 2009. En relación con la fusión de municipios, el trabajo más completo que hemos encontrado es la monografía de Francisco Javier Durán García, La fusión de municipios como estrategia, Madrid, Dykinson, 2016, 365 págs.

(4). Ver (consulta de 20 de octubre de 2022) [ENLACE](#)

(5). Tiene ocho apartados, ver siguiente nota.

(6). Firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985: (consulta de 2 de septiembre de 2022) [ENLACE](#)

(7). Ver Rafael Jiménez Asensio, “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta” en Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, p. 17.

(8). Ver Tomás Aguado Llorente y Jesús Molina Saorín, “Reorganización administrativa territorial como estrategia para optimizar la estructura de la Administración local” en Anales de Geografía de la Universidad Complutense, núm. 36 (1), 2016, p. 103: (consulta de 19 de septiembre de 2022)

[ENLACE](#) Más extensamente sobre el método DEA, ver Andrés Ricardo Schushny, El método DEA y su aplicación al estudio del sector energético y las emisiones de CO2 en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas, 2007: (consulta de 13 de julio de 2022) [ENLACE](#)

(9). Ver Hubert Heinelt, “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del ‘Estado de las Autonomías’”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea” en Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, p. 105: (consulta de 23 de septiembre de 2022)

[ENLACE](#)

(10). Ibídem, p. 83.

(11). Ver Carlos Lópiz Vila, “La fusión e incorporación de Municipios en España” en Revista de Estudios de la vida local, número 162, abril-junio de 1969, p. 265.

(12). Ibídem.

(13). Ibídem, pp. 265 y 266.

(14). Datos Instituto Nacional de Estadística de 1 de enero de 2021.

(15). Ibídem, 1 de enero de 2015.

(16). Los datos varían según el punto de referencia temporal. Por ejemplo, tenemos 24 municipios más si partimos del año 2001, que había en España 8.107 municipios.

(17). Ver Enrique Orduña Prada, “El municipio como marco relacional” en Román Rodríguez González, Reformar ob. cit., p. 103.

(18). Ver Tomás Aguado Llorente y Jesús Molina Saorín, ob. cit., p. 92-93.

- (19). Ver Alejandro de Diego Gómez, “Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos” en La Administración al día, INAP, 2012 (14 de septiembre), p. 2: (consulta de 13 de junio de 2022) [ENLACE](#)
- (20). Ver Tomás Aguado Llorente y Jesús Molina Saorín, ob. cit., p. 102. Los autores no utilizan el dato como Comunidad Autónoma.
- (21). Ibídem, p. 106: “Dada la configuración de la Región de Murcia y su peso relativo en el conjunto de la nación, no parece -en absoluto- descabellado entender que podría convertirse en una comunidad pionera en este sentido, desarrollando medidas para mejorar la eficiencia de la Administración local”.
- (22). Ver Alejandro de Diego, “La España vaciada debe dar un paso adelante”, 6 de octubre de 2019, blog canal profesional: (consulta de 2 de septiembre de 2022) [ENLACE](#)
- (23). Ya en el año 1960, una Circular de la Dirección General de Administración Local, “se ocupaba del problema del pequeño Municipio y encomendaba a los Gobiernos civiles el estudio de su posible solución a través de fusiones e incorporaciones”. Ver Carlos Lópiz Vila, ob. cit., p. 266. Incluso la prensa local de la época trataba el asunto, como el diario Imperio de Zamora y su artículo “Rectificación de Demarcaciones territoriales” publicado el 5 de diciembre de 1960 o el Diario de Burgos, que un día antes publicaba su artículo “Necesidad de la fusión de los pequeños Ayuntamientos”. Ibídem, notas a pie 1 y 2.
- (24). La fragmentación municipal no sólo tiene implicaciones para la desigualdad territorial, también las tiene para la democracia local. En las elecciones municipales de 26 de mayo de 2019, 600 municipios tuvieron dificultades para dotarse de un órgano de gobierno democrático al presentarse una única lista o al no existir, ni siquiera, candidaturas. Ver Ministerio del Interior, 2019: (consulta de 4 de febrero de 2022) [ENLACE](#).
- (25). Ver Román Rodríguez González, Territorio y Gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, p. 10.
- (26). Ver Francisco Javier Durán García, La fusión de municipios como estrategia, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 54-58. Concretamente apunta trece subproblemas.
- (27). Ctdo., ibídem, p. 59. El propio autor recuerda otros textos relevantes en la misma línea como el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local de 2005 o Informes del Tribunal de Cuentas, como el número 931 de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2009.
- (28). Organismo dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Afirmación que sostiene Alejandro de Diego: “en los Ayuntamientos que tienen entre 500 y 1.000 habitantes se abonaron en 2017 retribuciones o asignaciones a sus miembros corporativos por importe de unos 21 millones de euros, y en los de menos de 500 habitantes, por 9,5 millones de euros”. Ver Alejandro de Diego, “La España vaciada, ob. cit., p. 1.
- (29). Así, “el poder organizado de los alcaldes en la Association des Maires de France ha influido notablemente en la consolidación de los miles de municipios galos que subsisten desde que fueron reconocidos en 1789; en cambio, en Grecia los líderes locales no generaron una fuerte oposición general a las importantes reformas del Plan Kapodistrias de 1997”. Ver Fernando López Ramón, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal” en REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número, 313-314, mayo-diciembre de 2010, p. 74.
- (30). Ver Francisco Javier Durán García, ob. cit., p. 223.
- (31). Ver Hubert Heinelt, ob. cit., p. 88.
- (32). Ver Maite Vilalta Ferrer “Los servicios prestados por los Municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos” en Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010.
- (33). Ver Román Rodríguez González (dir.), Reformar la administración territorial. Municipios eficientes y

viabiles, Oleiros, Netbiblo, 2009, p. XIV.

(34). Ver tabla en Isidre Lluçà i Sabarich, “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?” en Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 26, junio de 2011, p. 105: (consulta de 7 de mayo de 2022)

[ENLACE](#)

(35). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 75.

(36). Ver Alejandro de Diego Gómez, “Hacia la fusión ob. cit., p. 8.

(37). Ver Alejandro de Diego Gómez: “La realidad es tozuda y nos lleva hacia la fusión de ayuntamientos”, 3 de septiembre de 2013, blog canal profesional, p. 1-2: (consulta de 15 de septiembre de 2022) [ENLACE](#)

(38). Ver Olalla Flores Fernández y Carmen Pineda Nebot, “Incidencia de las reformas territoriales sobre la calidad de vida de los ciudadanos: análisis comparado de las anunciadas medidas de reforma local en Portugal y España”, en Revista de Gestão e Secretariado, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2013, p. 50-51.

(39). Ibídem, p. 2.

(40). Ver Hubert Heinelt, ob. cit., p. 80.

(41). Jorge Martínez-Vázquez y Juan Luis Gómez Reino, “El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local” en Working Papers, CAF, Caracas, núm. 2008/05, diciembre de 2008, p. 11: (consulta de 14 de mayo de 2022) [ENLACE](#)

(42). Ibídem. Más adelante, en la p. 34 desarrolla esta idea: “Las economías de escala a nivel local parecen concentrarse en aquellos servicios que precisan amplias inversiones de capital. Es entonces donde los incrementos de producción reducen los costes medios (principalmente los costes fijos de producción), pudiendo entonces mejorar las ratios de eficiencia en el gasto. [] Mientras que para algunos servicios pueden existir economías de escala, para la provisión eficiente de otros servicios el tamaño poblacional de la jurisdicción puede ser excesivo o todavía demasiado pequeño, con lo que el impacto general en el gasto público es indeterminado”.

(43). Para una visión más global, ver John Meligrana (ed.), Redrawing local government boundaries: an international study of politics, procedures and decisions, 2004, Washington UBC Press, p. 246 ss.

(44). Ver Jorge Martínez-Vázquez y Juan Luis Gómez Reino, ob. cit., p. 20, Tabla 2 Fragmentación jurisdiccional comparada por grandes regiones del mundo.

(45). Ver tabla en Isidre Lluçà i Sabarich, ob. cit., p. 104.

(46). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 71.

(47). Para un estudio por Länder, ver Francisco Sosa Wagner, “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas” en Román Rodríguez González (dir.), Reformar ob. cit., p. 77-86.

(48). Ver Durán García, ob. cit., p. 105 y 106.

(49). Ver Hubert Heinelt, ob. cit., p. 87.

(50). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 88. El autor señala al partido socialdemócrata como el principal impulsor de este proceso.

(51). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 90 y Hubert Heinelt, ob. cit., p. 87.

(52). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 89.

- (53). Con claras presiones de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional para que se adoptaran contundentes medidas de reducción del gasto público y reorganización territorial a cambio de las ayudas económicas o rescate que recibió el país heleno.
- (54). Ver Hubert Heinelt, ob. cit., p. 89.
- (55). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, “El señuelo de las fusiones municipales y la necesaria reforma de la planta local” en La Administración al día, INAP, 20 de julio de 2012, p. 3.
- (56). Ver Olalla Flores Fernández y Carmen Pineda Nebot, ob. cit., p. 44-45.
- (57). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, ob. cit., p. 3.
- (58). Ver Román Rodríguez González, ob. cit., capítulo 1 “España: una tradición municipal inmovilista”, pp. 9-38.
- (59). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, ob. cit., p. 3.
- (60). Ver Rafael Jiménez Asensio, ob. cit., p. 18.
- (61). La enumeración y separación por párrafos las hemos incorporado a efectos aclaratorios, pero no constan así en el Preámbulo.
- (62). Los beneficios de la fusión que ofrece la LRSAL se pueden concretar en tres bloques: 1. Mejora de la financiación, 2. Preferencia en la asignación de subvenciones o planes de cooperación local, 3. La no asunción de nuevos servicios obligatorios al haber aumentado de población. Es cierto que, en cuanto al aumento de población del nuevo municipio resultante de la fusión, el superar los 75.000 habitantes permitiría obtener más recursos económicos de la Administración Pública, al formar parte de los regímenes de financiación estatal especial.
- (63). Ver Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013 en Juan José Díez Sánchez (coord.), La planta del gobierno local, Barcelona, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.
- (64). Numerosos son los recursos de inconstitucionalidad que tuvo que resolver el Tribunal Constitucional para anular o interpretar varios preceptos de la Ley. Ver SSTC 41, 111, 168, 180/2016 y 44, 45, 54, 93, 101, 107/2017.
- (65). Ver Hubert Heinelt, ob. cit., p. 78.
- (66). Ver Miguel J. Izu Belloso, “Democracia municipal ¿sin autonomía local?” en Diario de Noticias, 15 de abril de 1999.
- (67). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, ob. cit., p. 5.
- (68). Ver Román Rodríguez González, ob. cit., pp. 154.
- (69). Sobre los diversos motivos que llevaron a esta Ley al fracaso en la consecución de sus objetivos, ver Enrique Martínez de la Casa Rodríguez, “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”, en REALA, nueva época, número 5, enero-junio 2016, pp. 120-137.
- (70). Ver Víctor Bethencourt Rodríguez, “El fracaso de los convenios de fusión de municipios” en Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 29 de enero de 2020, p. 2.
- (71). Ver Eloisa Carbonell Porras, “La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado” en REALA, nueva época, n.º 9, abril 2018, p. 19. En una línea similar, Bethencourt Rodríguez afirma que la reforma de 2013 no ha logrado “alcanzar sus objetivos y, aunque no parece que el estado de la planta municipal española vaya a hacer acto de presencia durante la próxima legislatura en la agenda política, cabría plantearse enmendar una reforma precipitada ampliando la óptica

puramente económica que presidió su tramitación”, ob. cit., p. 3.

(72). Ver Fernando Velasco, “Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por lo tanto arbitraria” en Boletín del Instituto de Derecho Local, UAM, n.º 44, 2013.

(73). Ver Enrique José Varela Álvarez, “La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post-Covid-19” en Documentación Administrativa, n.º 7, enero de 2020, p. 151.

(74). Ver BOE número 145, de 18 de junio de 2013, páginas 46119 a 46124.

(75). Constan los acuerdos de los plenos de las dos corporaciones de 15 de junio de 2012 que fueron objeto de publicación en el Diario Oficial de Galicia núm. 119 y en el Boletín Oficial de la provincia núm. 118, de fecha 22 de junio de 2012.

(76). En el <<Diario Oficial de Galicia>> núm. 170 y en el Boletín Oficial de la provincia número 170, de 6 de septiembre de 2012, se publicó el citado acuerdo en virtud del cual se resolvían las alegaciones presentadas y se daba publicidad al acuerdo de inicio del expediente de fusión de los citados municipios, sometiendo el citado acuerdo a información pública por un plazo de treinta días.

(77). Ver (consulta de 5 de junio de 2022): [ENLACE](#)

(78). Ver (consulta 19 de octubre de 2022):

[ENLACE](#)

(79). Ver Francisco Javier Durán García, ob. cit., p. 63.

(80). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 80. Respecto de las fusiones voluntarias señala que “poco cabe esperar en un plano general []. Podría ciertamente diseñarse una política de estímulo de las fusiones voluntarias, pero las experiencias demuestran el escaso éxito de tales operaciones”. Ibídem.

(81). Ibídem, p. 99.

(82). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, ob. cit., p. 4.

(83). Ver Antoni Bayona Rocamora, “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado Autonómico” en Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, p. 234.

(84). El propio autor habla de “irracionalidad política” al constatar cómo el “legislador viene siendo consciente de la gravedad del problema pero nunca lo ha situado entre sus prioridades”, ibídem.

(85). Ver entre otros medios: (consultadas el 13 de mayo de 2022)

[ENLACE](#)

[ENLACE](#)

[ENLACE](#)

(86). Ver Olalla Flores Fernández y Carmen Pineda Nebot, ob. cit., p. 29.

(87). Ver Enrique José Varela Álvarez, ob. cit., p. 146.

(88). Ibídem, p. 153.

(89). Desde una perspectiva histórica, la población mínima exigida en España para mantener los municipios ha sido de 500 habitantes en la Instrucción de 1823, Ley de 1845, Ley de 1856, Proyecto de 1902 y Circular

de 1960. Las Leyes de 1866 y 1975 exigían un mínimo de 1.000 habitantes. Y sorprende la modernidad del Proyecto de 1860 que marcaba 2.500 como número mínimo de habitantes para aquella época. Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 81, gráfico 5 Población exigida para mantener municipios en la legislación histórica del Estado.

(90). Concretamente en sus artículos 13.2, 20.1. b) y c) y 26.1.b). El primero de ellos señala que “La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes [”].

(91). Artículos 124 y 128.

(92). Ver Francisco Javier Durán García, ob. cit., p. 292.

(93). Ibídem, p. 296.

(94). Ver Alejandro de Diego Gómez, “Hacia la fusión ob. cit., p.3.

(95). Ver Enrique Martínez de la Casa Rodríguez, “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”, en REALA, nueva época, número 5, enero-junio 2016, p. 125. En concreto cita a Cosculluela, Font y Díaz.

(96). Ver Olalla Flores Fernández y Carmen Pineda Nebot, ob. cit., p. 53.

(97). Ver Tomás Llorente Aguado y Jesús Molina Saorín, ob. cit., p. 98.

(98). Ver Francisco Javier Durán García, ob. cit., pp. 270 ss., especialmente para los puntos 2-7, el resto de puntos se encuentran tratados en otras partes de la monografía.

(99). Ver Isidre Lluçà i Sabarich, ob. cit., p. 112-113. El autor está pensando en el caso catalán, así, “estas ABA pueden abarcar el ámbito territorial de lo que sería una mancomunidad, o bien de un consorcio o de una agrupación de municipios, o de una subcomarca, o, incluso, de toda una comarca. En Cataluña hay supuestos como la comarca del Alta Ribagorça, con 4.375 habitantes, o la del Pallars Sobirà, con 7.625 habitantes, o bien otras como el Priorato, el Pallars Jussà, el Valle de Arán, etc.”.

(100). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 98.

(101). Ver Carmen Pineda Nebot, “Reformas territoriales en España y Portugal. ¿Necesidad o Imposición?” en Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, Vol. 19, n.º 64, Jan/Jun. 2014, p. 106.

(102). Ver César López Arribas, “La reorganización territorial: Hacia unos ayuntamientos eficientes y viables. La fusión selectiva de municipios” en Román Rodríguez González, Reformar ob. cit., p. 199. El autor es Secretario General del Ayuntamiento de Lalín (Pontevedra). Al hablar del mapa territorial se refiere al de Galicia y las Jornadas que cita son en el marco de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, celebradas en Lalín los días 19-21 de mayo de 2008.

(103). Ver Carlos Lópiz Vila, ob. cit., p. 267.

(104). Ibídem.

(105). Ibídem, p. 266. Incluso la prensa local de la época trataba el asunto, como el diario Imperio de Zamora y su artículo “Rectificación de Demarcaciones territoriales” publicado el 5 de diciembre de 1960 o el Diario de Burgos, que un día antes publicaba su artículo “Necesidad de la fusión de los pequeños Ayuntamientos”. Ibídem, notas a pie 1 y 2.

(106). Ver Fernando López Ramón, ob. cit., p. 82. Las normas citadas del siglo XIX se pueden encontrar también en la p. 81.

(107). Ibídem, p. 86.

(108). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, ob. cit., p. 4.

(109). Ver Francisco Velasco Caballero y Carles Viver i Pi-Sunyer, “Competencias para la reforma de la planta local” en Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, pp. 113-114.

(110). Ver Francisco Javier Sanz Larruga, ob. cit, p. 101: “Estamos ante una cuestión de Estado, tanto a nivel central como en los ámbitos autonómicos”.

(111). Así lo entiende, entre otros, Jiménez Asensio, al apuntar que “la reordenación municipal, no puede (o no debe) afrontarla por sí solo un Gobierno, no solo por los enormes costes políticos que puede conllevar, sino también por el carácter de reforma institucional estructural que tiene”. Ver Rafael Jiménez Asensio, ob. cit., p. 43.

(112). Ver Tomás Llorente Aguado y Jesús Molina Saorín, ob. cit., p. 105.

(113). Ver Hubert Heinelt, ob. cit., p. 78.

(114). Ver Román Rodríguez González, ob. cit., p. 154 y 155.