



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**DE LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS AL
EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. EL
PROCESO DE CREACIÓN DE UNA
NUEVA ENTIDAD LOCAL EN LA
COMARCA DE SIERRA MÁGINA.**

Alumno: Francisco Javier Tortosa Jiménez

Julio, 2014

-DE LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS AL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO-

INDICE:

1.- INTRODUCCIÓN.

2.- UN ENFOQUE INADECUADO PARA EL IMPULSO DE LAS FUSIONES MUNICIPALES

2.1.- FUSIÓN COMO REACCIÓN FRENTE A LA “INTERVENCIÓN” COMPETENCIAL EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES.

2.2.- INCENTIVOS DIRECTOS A LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS, BAJO LA AMENAZA DE UN DESCENSO EN LA FINANCIACIÓN.

3.- LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PROBLEMA COMPETENCIAL

4.- EL PROCEDIMIENTO DE FUSIÓN EN LA NORMATIVA APLICABLE.

4.1. LA PLANTA MUNICIPAL EN ESPAÑA.

4.2. LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS.

4.2.1 CONCEPTO.

4.2.2. NORMATIVA APLICABLE PARA LA FUSIÓN EN ANDALUCÍA

4.2.3. EXPEDIENTE DE FUSIÓN DE MUNICIPIOS.

4.2.4. EL CONVENIO DE FUSIÓN

4.2.5. EL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL NUEVO MUNICIPIO.

5.- LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS EN EUROPA

6.- EL HIPOTÉTICO MUNICIPIO DE “FUENTES DE MAGINA”.

BIBLIOGRAFÍA

ACRÓNIMOS

RESUMEN:

Las Corporaciones Locales se encuentran actualmente en una difícil coyuntura, que ha permitido hablar del “dilema de la autonomía local”. Son las Entidades públicas más próximas al ciudadano, las más capaces de aplicar con eficacia y empatía el gasto social, también las que han sufrido con mayor virulencia los efectos de la crisis económica. Las últimas reformas locales son fruto de la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria en este ámbito de la estructura del Estado, racionalizar el gasto para garantizar el principio constitucional de la suficiencia financiera, a través de una clarificación competencial y una reorganización administrativa. La fusión de municipios se inscribe en esta línea racionalizadora. La normativa vigente intenta fomentarla para generar sinergias que permitan mejorar la prestación de servicios al ciudadano con un menor coste. En nuestro trabajo, sobre la base de información real, esbozamos el prolijo proceso de gestación de un nuevo municipio, resultante de la fusión de cinco preexistentes, la hipotética entidad local de “Fuentes de Mágina”

SUMMARY:

The Local Authorities are currently in a difficult situation that allows us to talk about the "dilemma of local autonomy." Public entities are close to the citizen. Public entities are the most capable to effectively implement social spending, and are also those who have suffered the most the effects of the economic crisis. Latest local reforms are the result of the need to ensure fiscal stability in this area of the state structure, rationalize spending to ensure the constitutional principle of sufficiency, through clarification of powers and administrative reorganization. Municipal merger fits into this rationalization *line*. Current regulations try to encourage this line in order to generate synergies to improve the delivery of services to citizens at a lower cost. In our study, based on real information, we outlined the large gestation of a new municipality, resulting from the merger of five pre-existing, the hypothetical local authority of "Sources of Mágina"

“En todo caso, más vale elegir cosas naturalmente imposibles, con tal que parezcan verosímiles, que no las posibles, si parecen increíbles.”

Aristóteles, *El Arte Poética*¹

1.- INTRODUCCIÓN.

Al elegir el tema de este trabajo no suponíamos la complejidad -y diversidad de matices- con la que debíamos enfrentarnos en su desarrollo. Partíamos persuadidos de la veracidad de las afirmaciones que más recientemente se han esgrimido para racionalizar la planta municipal en España. Pero, aunque seguimos convencidos de la necesidad de una reforma en la Administración Local que, entre otras cosas, reduzca el mapa municipal, ahora tememos motivaciones más complejas. Estamos ante un asunto de relevancia constitucional que –como afirma Sosa Wagner– *“es inadmisibile que se trate de resolver al hilo de los sofocos que produce la batalla iniciada contra el déficit presupuestario”*².

Sin embargo, y a pesar de las advertencias mayoritarias de la doctrina, este ha sido el planteamiento del legislador. En la propia Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre³, llega a afirmar que es la reforma del artículo 135 CE –y la Ley Orgánica que lo desarrolla⁴– la que exige las *“adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local”*. Se pretende *“la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos*

¹ Traducción de José Goya y Muniain (1798). (Disponible on line: <http://www.traduccionliteraria.org/biblib/A/A102.pdf>)

² Vd. Sosa Wagner, F.(2011), “Sobre el mapa municipal”, 828, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, (Disponible on line: <http://0-experto.aranzadidigital.es>). El autor, que se manifiesta antiguo convencido de la necesidad de reformar la planta local, se confiesa inquietado por la “alegría” con la que ahora se anuncia. *“Convengamos en que quien defiende la tijera en el mapa municipal no debe esgrimir como argumento el ahorro. O –mejor– no puede ser este el argumento fuerte. Hay otros más relevantes desde la perspectiva del Estado social y democrático de Derecho. Por ejemplo, la mejora de la calidad de nuestra democracia, pues un ayuntamiento que represente a unos pocos vecinos antes es familia que Corporación política o Administración pública. Y, en segundo lugar, el perfeccionamiento de los servicios a prestar a los ciudadanos. Porque cuando un ayuntamiento tiene que prestar todos ellos con otros es que algo ha ocurrido en ese tejido social y el derecho público debe acoger esa realidad y ofrecer una respuesta adecuada”*.

³ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013).

⁴ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, (BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2012)

locales”. Este motivo, puramente presupuestario, es explícitamente el que desencadena la reforma a la Ley 7/1985⁵.

Para cumplir con los principios –sigue diciendo— *de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso*, pretende:

- Clarificar las competencias municipales, *evitando duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia»*,

- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local.

Todas las medidas concretas que introduce la Reforma estarán contagiadas por esa única justificación.

Racionalizar las estructuras y superar la atomización del mapa municipal, es algo exigido por sí mismo. Solo adquiriendo tamaño el municipio podrá ejercer su autonomía municipal, prestar los servicios que le encomiendan las leyes y le exigen los ciudadanos. Estará en condiciones técnicas y financieras de cumplir sus funciones por sí mismo. De decidir la prestación de los servicios locales a través de colaboraciones con otras Administraciones públicas, o con el sector privado. Sólo con una apropiada dimensión podrá prestarlos con calidad y eficiencia. Solo con una adecuada dimensión podrá el municipio decidir desde la libertad.

Sin embargo, no es esta la percepción que tenemos leyendo la Ley de Reforma. Los municipios pequeños no son los más endeudados, su problema no suele ser la estabilidad presupuestaria, sino el catálogo de sus servicios y la calidad de su prestación, que perjudica la fidelización de su población. El único problema grave que les plantea la Ley de Estabilidad es la aparatosa complejidad formal que implica su cumplimiento, y para lo que no están técnicamente preparados. Pero es la misma dificultad que les plantea el cumplimiento de otras normas complejas.⁶

⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE, núm. 80, de 3 de abril de 1985).

⁶ Vgr. el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE, núm. 276, de 16 de noviembre de 2011), o el propio Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, Aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

La reforma debió apostar enérgicamente por una modificación de la planta municipal, sin miedo, y sin excusas. No estamos defendiendo la fusión forzosa de municipios⁷, pero si una decidida acción política que no recurra a la argumentación falsa para justificar un cambio de concepción en la organización administrativa local.

Es bueno para el municipio ganar dimensión⁸. Mejora su posición institucional, aleja las prácticas caciquiles, incrementa su financiación y la calidad de los servicios que presta a sus ciudadanos. Y debe tener una dimensión justa, la suficiente para no padecer lo que se ha venido en llamar el “dilema de la autonomía local”, ser un ámbito privilegiado para la prestación de servicios por su cercanía al ciudadano, y ,al mismo tiempo, carecer de los recursos para hacerlo posible.

Los presupuestos de cualquier reforma de la Administración local no deben ser, o no solo, los que esgrime la Ley 27/2013. Deben ser que el mundo ha cambiado, que todo es ahora más complejo, pero que algunos obstáculos antiguos para la fusión ya no existen. La acción de cualquier gobierno, previa a la aprobación de una ley de reforma, debe hacer atractivos los postulados en los que se asienta.

Si descartamos las reticencias –por razones obvias— de las elites políticas locales hacia la fusión municipal, el mayor obstáculo siempre lo han representado los factores emocionales,

(BOE, núm. 59, de 9 marzo 2004). Igualmente, es reveladora la lectura del *Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario*, que fiscaliza la aplicación del Real Decreto-ley 4/2012 (Tribunal de Cuentas, Informe núm. 1017), Las deficiencias detectadas por el TCu, en la aplicación de la referida norma, no pueden obedecer sino a la imposibilidad técnica de respetarla, al menos en lo que afecta a los municipios pequeños.

⁷ Aunque parte de la doctrina si lo proponga como deseable. Vd. Cosculluela Montaner, L. (2013), “Refoma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, 157, *REDA*, pp. 15. Para este autor, La LBRL “debería fijar en 5.000 habitantes el número mínimo de un Municipio, e imponer la fusión obligatoria de los municipios con menor número de habitantes, de suerte que los municipios fusionados alcanzaran la citada cifra global. La fusión debería hacerse en el municipio mayor de la comarca natural en la que se imponga este proceso, garantizando, a través de las fórmulas que ofrece la legislación, la representación política singular de la población de los municipios suprimidos y regulando un procedimiento que garantice la audiencia de los municipios interesados.”

⁸ No toda la doctrina es tan favorable de la fusión. Con un acusado sentido crítico, que remite a la no constatación real del beneficio que tal figura representa para los pequeños núcleos, recomendando la lectura del el siguiente trabajo: Almeida Cerredá, M. (2013), *La Reforma de la Planta, Organización, Articulación y Estructura Competencial de la Administración Local (Documento provisional)*, USC, (Disponible on line: www.aepda.es/AEPDAAdjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx). Vd., igualmente, Rebollo Puig, M.,(2008) ,“La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”, 308, *REALA*, pp. 151-205.

convenientemente agitados por el interés de los políticos locales⁹. El sentido de pertenencia de los vecinos a un determinado núcleo de población, y la sospecha de que la nueva “metrópoli” centralizará los servicios municipales —rebajando el nivel de prestaciones en los enclaves de menor número de vecinos—, ha operado siempre en contra de la agrupación.

Para contrarrestar el efecto de estos factores emocionales, el impulso de un nuevo mapa municipal en España debe arrancar también desde las emociones¹⁰. Una carga emocional que favorezca la fusión, y que no es la opción elegida por la Ley de Reforma.

2.- UN ENFOQUE INADECUADO PARA EL IMPULSO DE LAS FUSIONES MUNICIPALES

Aunque se afirme que “*por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios*”, ese “fomento” tiene en la Ley cierto tono de amenaza¹¹. Porque el impulso a la fusión, no solo se sitúa en la nueva redacción del art. 13 de la LBRL, — con sus incentivos económicos, sus cautelas con los déficit preexistentes, su respeto a la representatividad política de partida y su exención provisional para asumir las competencias correspondientes a su nueva población—. Veamos donde —y sobre todo, cómo— lo hallamos.

⁹ Sobre el papel de las élites políticas en el ámbito local, Vd. Navarro Gómez, C. (2012), “Élites políticas y desafíos de la democracia local”, RJUAM, 26, pp. 9-13. Vd. , también, sobre las practicas caciquiles, y las reivindicaciones de los políticos decimonónicos sobre el funcionariado local: Sosa Wagner, F.(2005),”Caciquismo, funcionarios locales «Libro Blanco»”,668, Actualidad Jurídica Aranzadi, (Disponible *on line*:<http://0-experto.aranzadidigital.es>).

¹⁰ Un reflejo de estos factores emocionales, que afectan a la percepción del ciudadano sobre la fusión y producen su rechazo, en : Trillas, A. (2010), “Suprimir municipios, misión imposible”, El País, Miércoles, 28 de julio, (Disponible *on line*: http://elpais.com/diario/2010/07/28/sociedad/1280268001_850215.html)

¹¹ Ese sentimiento se extiende también a los potenciales “verdugos”. Es ilustrativa la lectura del siguiente trabajo: Rivero Ysern, J.L.,(2014),” La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013”, 36, *RGDA*, pp. 1-29. (Disponible *on line*: <http://0-www.iustel.com>). La Ley dice reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, que asumirán la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Se les atribuyen, respecto a los mismos, nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada, la participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros, y las labores de coordinación y supervisión de los procesos de fusión de Municipios (Vd.Vgr. Ep. de Mot. y arts. 13.5, 26.2 y 3, 27.2, 36 y 116 bis LBRL, en la redacción que introduce la Ley 27/2013). Un entramado competencial que dista mucho de suponer – como recalca el mencionado autor— un refuerzo de su papel institucional.

2.1.- Fusión como reacción frente a la “intervención” competencial en municipios de menos de 20.000 habitantes.

Hasta ahora, los pequeños municipios se enfrentaban a las exigencias propias de la llamada “nueva gobernanza local”, a través un conjunto de “estrategias adaptativas” posibilitadas por la normativa local. Cumplían con sus responsabilidades, y prestaban sus servicios, a través de convenios con otras Administraciones (Diputación) asociándose con ellas mediante consorcios o constituyendo mancomunidades¹². Con estas fórmulas de gestión compartida, adquirirían la dimensión necesaria para hacer posible la prestación de servicios con más calidad y menor coste. A veces, simplemente para hacerlos posibles.

En cualquier caso, era una decisión voluntaria que se adoptaba en ejercicio de su autonomía. Con la Reforma, este ámbito de decisión se reduce considerablemente para los municipios de menos de 20.000 habitantes, y respecto de determinados servicios básicos (art. 26 LBRL). Será la Diputación provincial quien *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.

Aunque no queda claro el alcance de esta coordinación, y el protagonismo de los propios municipios¹³. La una posibilidad que tiene el municipio de liberarse de esta especie de

¹² Para un análisis sociológico de esta práctica, que es el que queremos resaltar en este momento, Vd. Huete, M.A. y Navarro, C.J. (2008), “La lógica contextual de la colaboración en la prestación de servicios municipales. Análisis comparado de municipios en Estados Unidos, Noruega y España”, 307, *REALA*, pp. 203-223. Desde una perspectiva jurídica, consúltase: D’Anjou González, J. (2006), “La superación del pequeño municipio: fórmulas asociativas de los Entes Locales y demarcaciones territoriales supranacionales”, 7 bis, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

¹³ Según el art. 26.2 LBRL, la Diputación “*propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios,*

“intervención” de sus competencias, depende de si puede o no justificar “ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial”. En ese caso, y si la Diputación lo considera acreditado, “el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios “, los servicios de su titularidad, conste.

A estos servicios mínimos municipales, que la Diputación “coordinará”, habrá que sumar los contenidos en la nueva redacción del art. 36 LBRL. Como ejemplo, los siguientes:

- En el marco de la tradicional *asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión*, y, para los municipios de menos de 1.000 habitantes, garantizará en la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Como podemos comprobar, se trata de servicios en cuya prestación ya venían participando activamente las Diputaciones. Son frecuentes los convenios de recaudación y gestión tributaria, y determinados servicios especialmente costosos, o de logística complicada, venían siendo prestados en estos municipios a través de consorcios en los que la Diputación siempre ostentaba un papel protagonista.

mancomunidades u otras fórmulas”. El grado de autonomía de esa conformidad, en este contexto, reconozco que me resulta un misterio.

El matiz diferenciador, y tremendamente perturbador – a nuestro juicio—, tanto para los pequeños municipios como para las propias Diputaciones, está precisamente en la imposición; en ese carácter de norma impuesta. Se consagra, pues, un auxilio interadministrativo de recepción obligatoria que complica enormemente la actividad de las propias Diputaciones, en un aparente empeño de que no sea percibido por los pequeños municipios como un atentado a su autonomía local. Tal vez exageremos, pero no vemos mucha distancia entre estas medidas y la supresión fáctica de los municipios “intervenidos”. Algo si seguirán manteniendo, su corporación municipal, tendrán su alcalde y sus concejales. Mantendrán su término municipal intacto, y el nombre de su pueblo, y los vecinos seguirán dirigiéndose a las dependencias administrativas de Diputación para hacer cada vez más gestiones.

La medida, establecida — como todo en esta Ley— con el objetivo de cumplir con las exigencias de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁴, suponen una reforma indirecta de la plata local. Y un verdadero estímulo para la fusión. El objetivo, constituir un nuevo municipio con más 20.000 habitantes, y desligarse de ese “matrimonio” forzado con Diputación. El municipio resultante, continuará prestando determinados servicios a través de fórmulas de gestión coordinada, y muy probablemente recabará la colaboración de la Diputación, pero su posición institucional habrá cambiado, y cuantas decisiones adopte serán en ejercicio de su autonomía local. Y podrá hacer todo eso con el incremento de financiación que le granjeará la fusión.

2.2.- Incentivos directos a la fusión de Municipios, bajo la amenaza de un descenso en la financiación.

Las medidas concretas que “*por primera vez se introducen*” para fomentar la fusión de municipios, son las contenidas en el nuevo art. 13 LBRL. Como afirma la propia Ley de Reforma “estas medidas de fusiones municipales incentivadas supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación”.

¹⁴ Como ya hemos indicado anteriormente, los pequeños municipios, afectados por estas medidas son los menos endeudados. Resulta grotesco justificar su adopción en un supuesto problema presupuestario. Es una queja común en toda la bibliografía consultada, Vd. Vgr. el artículo más reciente, Fernández Llera, R., (2014), “No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España”, 15, *RGDPC*, pp.1-28 (Disponible *on line*: <http://0-www.iustel.com>).

Es decir, el nuevo art. 13 LBRL consagra al mismo tiempo medidas de estímulo económico y “sanciones” igualmente económicas para los municipios que no tengan a bien acogerse a ellas.

Los incentivos a la fusión son fundamentalmente económicos, aunque la Ley de Reforma enumere entre las “medidas incentivadoras” una serie de cautelas destinadas a que el nuevo municipio, y sus vecinos, vayan adaptándose a la nueva situación resultante de la fusión (dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios; funcionamiento en forma de organización desconcentrada; constitución del nuevo ayuntamiento con la suma de todos los concejales; constitución de un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada que enjugaría los déficit de los municipios fusionados, y se liquidaría en cinco años)¹⁵.

Nos referiremos aquí a las medidas con trascendencia directamente presupuestaria, consecuencia de la fusión. Cuyo análisis posterior pondrá de manifiesto la dualidad entre premio y penalización que consagran

Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente¹⁶:

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

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

c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto

¹⁵ La Exp. de Mot. de la Ley 27/2013, lo resume de la siguiente manera: “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. Además, si se acordara entre los municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica”.

¹⁶ Transcribimos en su integridad, para ser analizado, el contenido del art. 13.4,2º LBRL, tal como quedó redactado tras la Reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013)

refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

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

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

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

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

- Incremento de la Participación en Tributos del Estado (PIE)

La tan mencionada mejora de la financiación con la que se premia al municipio resultante de la fusión, se centra, fundamentalmente, en un incremento en los porcentajes de Participación en los Tributos del Estado (PIE)¹⁷ Y a este propósito se consagran los primeros cuatro apartados del precepto transcrito.

¹⁷ Vd. arts. 118 y ss del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, Aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE, núm. 59, de 9 marzo 2004). Igualmente, sobre la materia, consúltase: Ré Soriano, D. y Portillo Navarro, M.J.(2011), “La Participación en los Tributos del Estado de las Entidades Locales en el marco de la financiación local. Especial referencia a la Región de Murcia”, 1, *Documentos de trabajo de la Cátedra de la Hacienda Territorial y del Observatorio de la Hacienda Territorial* (Disponible on line: <http://www.um.es/estructura/catedras/catedra-oht/documentos>).

En la actualidad, el modelo existente para el reparto de la PIE no se calcula de igual modo para todos los municipios, el reparto dependerá de su número de habitantes. El TRLRHL, establece varios modelos:

1. El modelo de cesión, para municipios con una población de derecho superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia, y
2. El modelo de variables, aplicable al resto de municipios
3. El sistema específico aplicable a los municipios turísticos, que contiene ciertas peculiaridades.

El art. 13 LBRL hace referencia al segundo modelo, el modelo de variables, regulado en los arts. 121 a 124 del TRLRHL, con las especificaciones previstas legalmente para cada ejercicio en las Leyes de Presupuestos del Estado, que permiten su liquidación definitiva.

El artículo 123 del TRLRHL establece que la PIE correspondiente a estos municipios, para cada ejercicio base, es igual a la PIE del año anterior aumentada según un nuevo índice de evolución, que se determinará por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE), definidos en el artículo 121 TRLRHL¹⁸

La participación total determinada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 123 TRLRHL se distribuirá entre los municipios incluidos en este modelo de financiación con arreglo a los siguientes criterios:

- a) El 75 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno, que figuren en el último Padrón municipal vigente, ponderadas por los siguientes coeficientes multiplicadores:

¹⁸ Constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre Productos intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Su concreción se dispone en el artículo 20.2 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Estrato	Número de habitantes	Coeficientes
1	De más de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Hasta 5.000	1,00

b) El 12,5 por 100 en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho.

A estos efectos, se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta Ley.

c) El 12,5 por 100 en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Hasta aquí, el art. 124.1 TRLRHL, que hemos intentado contextualizar para comprender mejor el alcance de las medidas financieras de estímulo a la fusión.

- Los coeficiente de ponderación, que se incrementa en un 0,10, serían los que observamos a la derecha de la tabla (para municipios de 20.001 a 50.000, por ejemplo, el coeficiente pasaría de 1,30 a 1,40). Coeficientes que se aplicarían sobre el 75 % de la participación total (determinada conforme al art. 123 TRLRHL). Al incrementar su porcentaje de participación sobre la totalidad del fondo a repartir por criterios de población, el municipio resultante de la fusión disminuiría la masa de reparto para los siguientes municipios en número de habitantes.

El mayor beneficio de los municipios fusionados iría en detrimento, pues, de los más pequeños, animándoles a seguirle.

Respecto a los siguientes criterios de reparto, el art. 13 LBRL, simplemente garantiza que de su aplicación no obtengan perjuicio. Si fuera así, esta garantía vendría aún más a disminuir el fondo a repartir, que no podrá incrementarse en modo alguno como consecuencia de los procesos de fusión (*“no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123”*).

- Compensaciones por el Impuesto sobre Actividades Económicas.

El municipio fusionado, percibirá la suma los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas.

- Dispensa los nuevos servicios mínimos.

La asunción de nuevas competencias lleva implícito su reflejo presupuestario, incremento en los costes totales de prestación de servicios. De ahí que incluyamos la dispensa para prestar los nuevos servicios mínimos que le corresponda por razón de su aumento poblacional.

Suponiendo que el municipio resultante de la fusión superara los 20.000 habitantes, la nueva administración debería hacer frente a estos servicios: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

Y la dificultad de abordarlas no sería sólo económica, tendríamos que considerar también las dificultades organizativas de la nueva corporación, y la complicada logística de la prestación de servicios en núcleos poblacionales dispersos.

- Prioridad en la financiación de proyectos basados en la concurrencia.

Al menos en los cinco años siguientes la fusión — y sin que se descarten posibles prórrogas—, el municipio fusionado tendrá preferencia para la obtención de subvenciones, la adopción de convenios o en la asignación de planes de cooperación local. Lo que le permitiría prestar servicios o financiar proyectos de interés local desde una posición más ventajosa que los demás municipios.

2.3.- Fusión de municipios como “medida sancionadora” por incumplimientos previos.

Siguiendo con la línea precedente, tampoco aquí acierta el Reformador con el enfoque. No parece muy estimulante para la fusión voluntaria de municipios, el hecho de que esta posibilidad se incluya como uno más de los compromisos que han de asumir las entidades que no cumplan con los objetivos exigidos por la Ley de Estabilidad.

Las corporaciones locales que deban formular su plan económico-financiero (conforme a los requisitos que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (Dice el nuevo art. 116 bis LBRL), deberán incluir en el mencionado plan (además de lo previsto en el art. 21 LOEPSF) ¹⁹los compromisos que enumera el art. 116 bis. 2 LBRL, es decir:

- Supresión de las denominadas “competencias impropias” que viniera ejerciendo.
- Reducción de costes de los servicios obligatorios, a través de la adopción de fórmulas de gestión integrada o coordinada.
- Incremento del esfuerzo fiscal para financiar servicios obligatorios.
- Racionalización de su estructura administrativa (“adelgazamiento”).
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- Y, por último, *“una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia”*.

¹⁹ Vd. también, Art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2012). Que establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer en su caso la disolución de la Corporación Local. “Artículo 26. Medidas de cumplimiento forzoso.3. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.”

La inclusión de este compromiso en los Planes exigidos por sus incumplimientos presupuestarios, connota de desvalor cualquier acuerdo de fusión municipal. En este contexto, la fusión se percibe como una condena que contagia al municipio limítrofe, que se verá afectado con independencia del cumplimiento escrupuloso de la normativa sobre estabilidad.

El municipio incumplidor está obligado a incluir en el Plan la propuesta de fusión, eligiendo para ello a uno de sus municipios colindantes. Bajo la atenta mirada, otra vez, de la Diputación provincial. A ella corresponderá asistirle en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas, incluido el acuerdo de fusión. Nada se dice de la aceptación del colindante afectado, que resultaría sancionado igualmente por un incumplimiento ajeno²⁰.

3.- LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PROBLEMA COMPETENCIAL

La Constitución reconoce y garantiza la autonomía de las Entidades Locales para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137 y 140 CE). Atribuye a los municipios personalidad jurídica plena, y encarga su gobierno y administración a los correspondientes ayuntamientos (art. 140 CE). Para hacer efectivo el cumplimiento de las funciones que la ley atribuya —en cada momento— a estas Corporaciones, la Constitución consagra el principio de “suficiencia financiera”. Las Haciendas locales *“deberán disponer de los medios suficientes, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*. (Art. 142 CE)²¹.

Otro concepto de Autonomía Local, dentro del marco constitucional, nos lo proporciona la denominada Carta Europea. Para la que “Por autonomía local se entiende el derecho y la *capacidad efectiva* de las Entidades Locales de *ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos*, en el marco de la Ley, *bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*.”²².

²⁰ Para estudiar los problemas que puede ocasionar una alteración de términos municipales, contra el criterio de uno de los municipios afectados, Vd. TSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia de 7 junio 2001.(RJCA/2001\1195), en un caso de segregación parcial de un término municipal con posterior agregación al municipio vecino.

²¹ Vd. para todos los artículos citados, Constitución Española.(BOE, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

²² Art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

A nuestro juicio, no aporta novedad significativa respecto de lo que ya establece la Constitución. Sin suficiencia financiera, las Entidades Locales carecerían de *capacidad efectiva* para ordenar y gestionar los asuntos públicos que la Ley le encomiende. La personalidad jurídica plena lleva ya implícita la responsabilidad en la acción. Por otra parte, los intereses de las Corporaciones Locales no pueden ser otros que el beneficio de sus habitantes. No vamos a profundizar en este lugar en las implicaciones de este texto²³, aunque cabría señalar un matiz que si introduce, la mención a la potencial capacidad de asumir competencias “en una parte importante de los asuntos públicos”, es decir, asuntos de ámbito no estrictamente local.

Por la naturaleza de este trabajo, no consideramos necesario realizar un análisis exhaustivo de este concepto, la consagración de su garantía por la jurisprudencia constitucional, o los encendidos debates en el marco de la doctrina especializada²⁴. Solo resaltar un hecho evidente: la Reforma Local, en función de lo expuesto hasta ahora, ha incidido negativamente sobre la delimitación de su ámbito²⁵.

No obstante, el ejercicio de la autonomía local, y el ámbito de sus funciones, se sujeta constitucionalmente a lo previsto en una Ley. Una ley que no solo será la LBRL, porque las comunidades autónomas han adquirido competencia en la materia. La aprobación de la Ley de Reforma, inevitablemente hará surgir nuevamente un problema competencial.

Problema competencial, del que es plenamente consciente, según se desprende de la propia exposición de motivos. De su —ya excesivamente recurrente— vinculación entre los aspectos puramente organizativos de la estructura municipal (“disfuncionalidad del modelo competencial”) y el problema de sus haciendas, pasará a los títulos competenciales que sustentan la reforma. “*Precisamente esta estrecha vinculación —sigue afirmando la Exposición de Motivos— determina que resulte justificada, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99²⁶, la **cita conjunta de los títulos competenciales***

²³ Vd., respecto a su recepción en la jurisprudencia, Bandrés, J.M. (2009) “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, 20, *QDL*, pp. 7 – 22.

²⁴ Sobre este tema, y los demás de este capítulo, consultase: Parejo Alfonso, L.(2009) “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, 309, *REALA*, pp. 9-57.

²⁵ Vd. Salvador Crespo, M.(2014), “ El impacto de la crisis económica en la Reforma del Gobierno Local en España”, 15, *RGDPC*, pp.1-25 (Disponible *on line*: <http://0-www.iustel.com>). Según la autora, la reforma carece de racionalidad, erosiona la autonomía local y afecta a la competencia autonómica para el diseño del régimen local adecuado para su territorio.

²⁶ Vd. González Cueto, T.,(1999) ” Alcance de lo básico en la organización administrativa: breve comentario

recogidos en el artículo 149.1.14.ª, sobre Hacienda general y Deuda del Estado, y en el artículo 149.1.18.ª, sobre Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha justificado no solo la cita conjunta de ambos títulos, sino con carácter limitado la prevalencia del referido a la Hacienda general en supuestos determinados. Así, ha precisado que dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia en la actualidad, el artículo 1.1 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. Esto es, el de la Hacienda general del artículo 149.1.14.ª de la Constitución. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.”

Pero ni recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la legislación básica en materia de Régimen Local y la Hacienda General, se ha impedido el conflicto competencial²⁷. No obstante, se reconoce en la propia norma estatal que, “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”²⁸.

a la STC 50/1999, de 6 abril”, II, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, (Disponible on line: <http://0-aranzadi.aranzadidigital.es>).

²⁷ Vd. al respecto: Díaz González, G.M., (2014), “El problema del rango de la normativa estatal básica. Análisis del principio de ley formal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, 36, *RGDA*, pp. 1-21 (Disponible on line: <http://0-www.iustel.com>).

²⁸ Disp. Adic.3ª Ley 27/2013

Las competencias exclusivas, asumidas por el Estatuto de Autonomía de Andalucía²⁹, en el marco de la normativa estatal básica, y que afecten al ámbito municipal, son las siguientes:

- Competencia en materia de régimen local.

El art. 60.1 EAA, opera como *título competencial* que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía *competencia exclusiva sobre régimen local*,— respetando el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local—. Fundamentalmente, le faculta para la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales. El propio Estatuto realiza una enumeración de las. *Competencias propias de los municipios*. (Artículo 92 EAA) y establece la posibilidad de *Transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos* (EAA).

En base a esta habilitación estatutaria se aprobó—con una mayoría propia de Ley Orgánica³⁰— la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía³¹. Entre otras materias, esta concretó las competencias mínimas locales a las que se refería el art. 92 EAA.

La existencia de esta norma autonómica, previa a la reforma de las competencias locales introducida por la Ley 27/2013, precipitó la aprobación del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.³² Que pretende dejar a salvo la regulación sobre competencias locales establecida por la Ley de Autonomía Local Andaluza.

- Competencia en materia de financiación local.

El art. 60.3 EAA, también ejerce de título competencial en esta materia. . “En el marco de la regulación general del Estado—afirma el precepto—, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

²⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007)

³⁰ Vd. art. 108 EAA.

³¹ .(BOJA núm. 122, de 23 de junio de 2010.).

³² (BOJA, núm. 101, de 28 de mayo 2014).

De los preceptos que el Estatuto dedica a las Haciendas locales (arts. 191 a 193 EAA) lo más relevante es, sin duda, el compromiso formal de ayudar financieramente a estas Corporaciones a través de una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, canalizada a través de un fondo incondicionado de nivelación municipal, y de programas adicionales de colaboración específica para materias concretas (art. 192.1 y 2 EAA). Debe mencionarse también la garantía de que toda atribución de competencias vaya acompañada de la asignación de recursos suficientes (arts. 93.1 y 192.7 EAA).

También aquí tenemos desarrollo normativo, la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.³³

- Competencias en organización territorial y alteración de términos municipales³⁴

En materia de planta municipal, el título competencial lo encontramos en el art. 59.b) EAA. Que atribuye a la Comunidad Autónoma, la competencia exclusiva sobre organización territorial — respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141—. Competencia que incluirá – según menciona el mismo precepto—“*La creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos.*”.

Más adelante, y hablando del municipio, el Estatuto reitera que “*La alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes de la misma provincia se realizarán de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado.*” (Art. 91.2 EAA)

³³ (BOJA núm. 123, de 24 de junio de 2010). Sobre participación de las Corporaciones Locales en tributos de las Comunidades autónomas, Vd. los siguientes trabajos: Ramos Prieto, J., (2010), “Análisis del contenido del Proyecto de Ley de Participación de las Entidades Locales en Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, 7, *Revista CEMCI*, pp. 1-38.; Ramos Prieto, J.(2012), “Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales”, 3, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, pp. 303-367 y Martín Rodríguez, J.M., (2010), “La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”, 24, *QDL*, pp. 101 a 143.

³⁴ Sobre el complejo marco competencial en materia de la planta local, Vd. Velasco Caballero, F. y Viver i Pi-Sunyer, C. (2012), “Competencias para la reforma de la planta local”, en Jiménez Asensio, J. (Dir.), (2012) *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico.(Documento Técnico)*, Madrid, FDyGL, pp. 110-155.

La legislación dictada por la Comunidad Autónoma en materia de demarcación municipal, será la propia Ley de Autonomía Local de Andalucía, que dedica su Título VI a la planta municipal.³⁵

Las previsiones estatutarias, y su desarrollo legislativo en esta materia, traen su causa en la asignación constitucional de competencias. Las Comunidades Autónomas podían asumir competencias en “*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*”³⁶, y eso es lo que ha hecho el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional – invocada como legitimación por la Ley 27/2013—, intenta clarificar los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de planta local. Al Estado le corresponderá — en el ámbito del art. 149.1.18 CE— regular “*los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización*”, “sin perjuicio de la competencia exclusiva que el art. 148.1.3 CE atribuye a las Comunidades Autónomas para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio”. “Forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común (...) regular las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales”³⁷.

“En cuanto a la supresión de municipios y a la alteración de términos municipales, el legislador básico se ha limitado a regular las bases del procedimiento y reservarse la posibilidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios, en aquellos

³⁵ Vd. TÍTULO VI. Demarcación municipal (arts. 89 a 108) de la Ley 5/2010, de 11 junio, Ley de Autonomía Local de Andalucía (BOJA, núm. 122, 23 junio 2010)..

³⁶ Art. 148.1.2 CE.

³⁷ Vd. STC (Pleno) núm. 103/2013 de 25 abril (RTC\2013\103), FJ. 3,B) Sigue diciendo el Tribunal: “Resulta de lo expuesto que *corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal*. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMGL.”. La elección de un modelo municipal u otro, como dice el TC, es lo que debió motivar la Reforma emprendida. Falta en ella la adopción decidida de un determinado mapa municipal, con las motivaciones que razonablemente esgrime el tribunal.

casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio; pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, como en el caso de los municipios de nueva creación, la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado.”. Pronunciamiento este último referido a la antigua redacción del art. 13 LBRL, pero que puede fácilmente extenderse a la redacción vigente.”

La normativa aplicable, pues, en un hipotético procedimiento de fusión, sería la establecida por la Comunidad Autónoma, en el marco de las previsiones Estatales.

4.- EL PROCEDIMIENTO DE FUSIÓN EN LA NORMATIVA APLICABLE.

4.1. La Planta municipal en España.

La configuración del municipalismo actual, surge como consecuencia directa de la Constitución de Cádiz de 1812. Con el objetivo de ir reduciendo las huellas del Antiguo Régimen, ordenó constituir municipios en aquellos lugares o comarcas donde hubiera, al menos, “mil almas”.³⁸ El mapa municipal español se pretendió aproximar al de nuestros vecinos franceses, estableciéndose una regulación general y uniforme para todo el territorio nacional.

De la Constitución de 1812 no se sabe ciertamente cuantos Ayuntamientos pudieron surgir, ya que el primer censo oficial se hizo en 1842, tomando al municipio como unidad de información, existiendo por aquel entonces 11.271. A la llegada de la Ley de organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845, se extinguieron 1916 municipios, más los 1966 del siglo XX extinguidos por la aplicación de la Ley sobre Modificación Parcial del Régimen Local, de 23 de julio del 1966. Así, en un siglo, la reducción fue de, aproximadamente, un 30%, llegando a 1980 con 8022 municipios. Podemos afirmar, pues, que las fusiones no son ajenas a la historia de nuestro municipalismo.

³⁸ En su artículo 310 decía lo siguiente:

“Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas”.

En el proyecto de bases para la Ley Orgánica Municipal de 1906, forzaba la incorporación de los municipios con menos de 2000 habitantes a los más próximos, estableciendo ese umbral como mínimo para la constitución de nuevas entidades locales.

En nuestra provincia la primera fusión de municipios fue en el 1974 con la fusión de Cárcchel y Carchelejo formándose el municipio de Cárcheles³⁹. Los motivos de dicha fusión no fueron otros que los económicos y administrativos, ya que carecían separadamente de medios suficientes para atender debidamente los servicios mínimos obligatorios. La segunda fusión la protagonizaron los municipios de Huelma y Solera⁴⁰. Por semejantes motivos también se fusionaron Bedmar y Garcéz⁴¹. La siguiente, en la provincia de Jaén, sería la de Torrequebradilla y Villargordo⁴², formando el municipio Villatorres, en razón a la carencia de medios económicos, reducida población y dependencia, en cuanto a determinados servicios, de la localidad de Villagordo. se fusionaron Santiago- Pontones, sería el último municipio fusionado, formado por Santiago de la Espada y Pontones⁴³. Se consideraba beneficioso para los intereses generales de uno y otro.

A partir de 1980, con la restauración democrática de los Ayuntamientos, se produce un aumento progresivo, llegando a la escalofriante cantidad de 8119 municipios actuales, presentando un mapa municipal atomizado.

En España, la última fusión producida es la de los municipios de Oza de los Rios y Cesuras, que constituyen el municipio de Oza-Cesuras⁴⁴. Como dirá el propio decreto de fusión “se basa y se justifica en consideraciones de orden geográfica y económica y en la estimación por ambos municipios de que de la alteración se derivarán importantes ventajas en cuanto a la prestación de servicios”

³⁹ Decreto 450/1974, de 7 de febrero, por el que se aprueba la fusión de los Municipios de Carchelejo y Cárcchel, de la provincia de Jaén. (BOE 44, de 20 de febrero de 1974)

⁴⁰ Decreto 3586/1974, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la fusión de los Municipios de Solera y de Huelma, de la provincia de Jaén.(BOE» núm. 12, de 14 de enero de 1975).

⁴¹ Decreto 73/1975, de 16 de enero, por el que se aprueba la fusión de los Municipios de Bedmar y de Garcéz, de la provincia de Jaén. BOE núm. 27, 31 de enero de 1975.

⁴² Decreto 1076/1975, de 24 de abril, por el que se aprueba la fusión de los municipios de Torrequebradilla y Villargordo (Jaén). BOE, núm. 117, 16 de mayo de 1975.

⁴³ Decreto 2029/1975, de 24 de julio, por el que se aprueba la fusión de los Municipios de Santiago de la Espada y de Pontones, de la provincia de Jaén, BOE, núm. 210, 2 de septiembre de 1975

⁴⁴ DECRETO 83/2013, de 6 de junio, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Oza dos Ríos y Cesuras y se constituye el municipio de Oza-Cesuras.(DOG, Núm. 108 ,de 7 de junio de 2013).

Con la aprobación de la Ley 27/2013 de diciembre la tendencia a la fusión de municipios deberá revitalizarse. Aunque sea con motivaciones impropias, puede que sus medidas sí que sirvan de incentivo a la fusión. Analizaremos en qué situación se encuentra actualmente el mapa municipal en España, y los procedimientos iniciados en los países de nuestro entorno⁴⁵.

Mientras que la reestructuración del sistema local estaba llegando a Europa, fusionando muchos de sus municipios, en España esa nueva forma de regular la organización territorial del Estado aún no había llegado. Hoy en día contamos con 8119 municipios, datos sacados del registro de Entidades Locales del Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas.

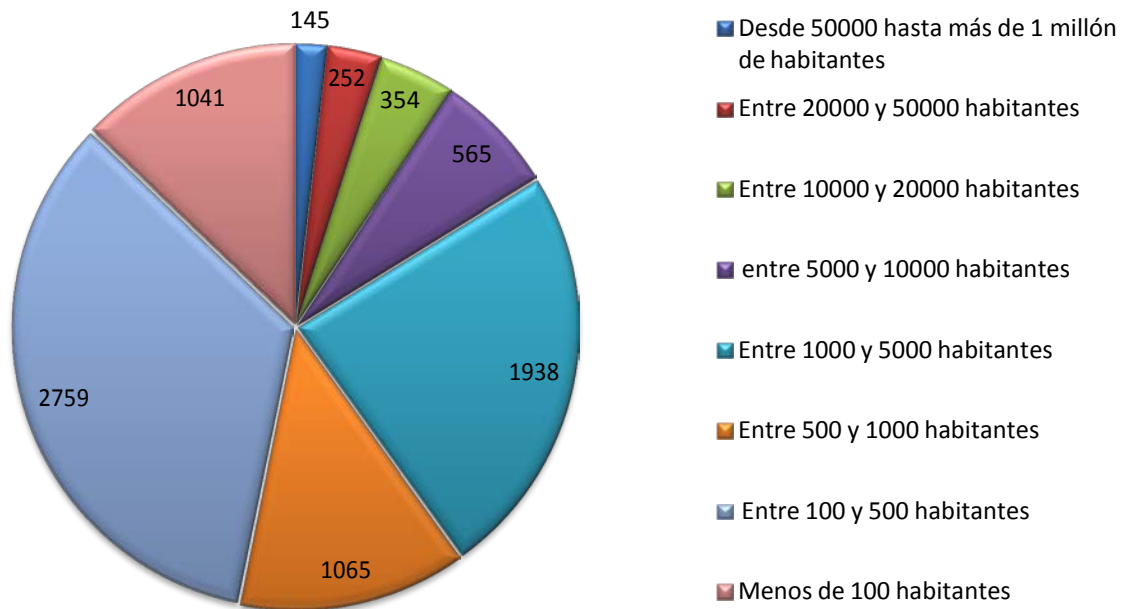
Con más de 50000 habitantes solo nos encontramos con 145 municipios (1.78% del total). El 60% del total es decir 4873 cuentan con menos de 1000 habitantes. Más de dos tercios de esa cantidad, concretamente 3787 municipios cuentan con menos 500 habitantes y con menos de 100 habitantes, 1040 municipios.

Además, contamos con el siguiente número de estructuras municipales:

- 1024 mancomunidades
- 3 entes metropolitanos
- 3721 Entidades de ámbito inferior al municipio
- 38 provincias de Régimen Común y 3 de Régimen Foral
- 81 comarcas
- 11 islas, contando con 7 Cabildos y 4 Consejos Insulares
- A parte consorcios, agrupaciones, etc.
- No hemos tenido en cuenta las Comunidades Autónomas uniprovinciales

⁴⁵ Vd. sobre el tema, Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2010), “El Gobierno y la Administración Local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego”, 19, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, pp. 2836 y ss. (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

NÚMERO DE MUNICIPIOS EN FUNCIÓN A SU POBLACIÓN



Elaboración propia a partir de datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística

Con el panorama descrito nos podemos dar cuenta que la situación en la que nos encontramos no puede ser en ningún caso sostenible.

En el estudio elaborado por el Consejo de Europa sobre el volumen mínimo de población para que las prestaciones sean eficientes y no gravosas y se llegue a alcanzar un nivel óptimo de calidad, se considera que se necesita un mínimo de 10400 habitantes para que un ayuntamiento esté saneado. Trasladando esto al caso español, nos encontramos que solo tenemos un total de 738 municipios que superan dicha población. Esta puede ser una de las claves, aunque no sea la única, de la difícil situación económica de nuestras corporaciones locales.⁴⁶

⁴⁶ Vd. sobre esta materia, Llorente Aguado, T. (2012), "Racionalización de la estructura municipal para mejorar la gestión de las entidades locales. El caso de la región de Murcia", 55, *Actualidad Administrativa*, (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

El 84% del total de municipios (6825) no llegan ni a los 5000 habitantes, es decir la mitad de la cantidad señalada por el Consejo de Europa y de esos 6825 municipios, no llegan ni al 10% del mínimo de población (10400).

Pero si observamos los datos facilitados por el Banco de España, sobre el déficit excesivo, nos damos cuenta que hasta el primer semestre del 2013, el déficit ascendía al 92,2% del PIB, y tan sólo el 4,2% a la Administración Local, correspondiéndole el 73% a la ACE y el 18,9 % a las CCAA. Así podemos observar que la ley de racionalización y sostenibilidad (modificando la ley de bases del régimen local) que regular específicamente el control del gasto público en las administraciones locales, no parece que sea precisamente esta la que más urgencia tenía de contar con una regulación específica.

Si continuamos con el estudio llevado a cabo por el consejo de Europa, con una población superior a 11600 vecinos, tendríamos una correcta planificación urbana, por lo que solo el 8% de los ayuntamientos de nuestro país superarían ese mínimo.

Los servicios sociales se podrían prestar sin ningún tipo de problema a partir de los 8200 vecinos, pero de los 8119 municipios existentes, solo 878 contarían con dicho número poblacional.

Comentar que en España con la entrada en vigor de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, a partir de la fecha límite de 31 de diciembre de 2015, los servicios sociales a los que se refiere el Consejo de Europa, será competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que los ayuntamiento abandonarán dichas competencias.

Pienso que con todo esto a lo que se está ayudando es a una auténtica desmantelación del estado de bienestar, donde los ayuntamientos habían hecho un gran esfuerzo por conseguir dichos servicios, siendo una de las piezas fundamentales en cualquier gestión municipal.

Haciendo referencia a la ley de bases del régimen local (7/1985 de 2 de abril), solo mencionaba la fusión de municipios en los artículos 22, 47 y 123 en cuanto a quórum para adopción de acuerdos y competencias. El artículo 13 también hace referencia a la fusión de municipios donde en su apartado tercero dice;

“3. Que sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer

medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”

En el Real decreto 1690/1986 de 11 de julio, por el que se aprueba el reglamento de población y demarcación especifica algo más sobre la regulación de la fusión de municipios, donde se hace referencia a casos de necesidad o conveniencia económica, administrativa, de capacidad de gestión de asuntos públicos locales... donde se tiene que cumplir algún que otro requisito como son los siguientes

- Carecieran de recursos suficientes para atender separadamente los servicios mínimos
- Que como consecuencia del desarrollo urbanístico se confundiesen sus núcleos urbanos.
- notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Este último aspecto permitiría ampliar el número de posibilidades, siempre que quedasen convenientemente acreditadas en el expediente de tramitación.

4.2. La fusión de municipios.

Según el régimen competencial establecido por la Constitución, y atendidos los criterios del Tribunal Constitucional, seguiremos lo previsto en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.

4.2.1 Concepto.

Según el art. 92 LAULA⁴⁷, “La fusión consiste en la creación de un nuevo municipio resultado de la unión de dos o más preexistentes y limítrofes de la misma provincia, que se suprimen”. Y, podrá acordarse cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Falta de recursos para prestar, cada uno de ellos, por sí o asociados, los servicios mínimos impuestos por la ley.
- b) Confusión de sus núcleos de población consecuencia del desarrollo de sus edificaciones y demás espacios urbanos.

⁴⁷ Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.(BOJA núm. 122, de 23 de junio de 2010.)

c) Existencia de condiciones de orden geográfico, económico, demográfico, administrativo o cualesquiera otras que pudieran hacerla necesaria o conveniente.”

4.2.2. Normativa aplicable para la fusión en Andalucía

La normativa aplicable partirá de las previsiones de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Después de proporcionarnos un concepto de fusión, y los requisitos exigidos para que se produzca, nos aporta un procedimiento básico. Será el descrito en el art. 96 de dicha Ley, que hace referencia a la formación del expedientes a seguir por las distintas alteraciones de los términos municipales.

1.- Los expedientes de los procedimientos de modificación de términos municipales estarán integrados por la siguiente documentación:

a) Memoria que contenga una exposición detallada de la concurrencia de las circunstancias exigidas, en cada caso, por esta ley y demás motivos que justifiquen la modificación propuesta.

b) Cartografía en la que se refleje la delimitación actual del término o términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar.

c) Informe económico en el que se justifique la posibilidad y conveniencia, en este aspecto, de la modificación que se pretende.

2.- En los expedientes de segregación para la constitución de un nuevo municipio, además de la documentación exigida en el apartado anterior, figurará la siguiente:

a) Propuesta que contenga el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad, caso de que tuviese más de uno.

b) Propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio.

c) Propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases que se establezcan para resolver cualesquiera de las cuestiones que pudieran suscitarse entre ellos en el futuro.

3.- En los expedientes de fusión de municipios también figurará la propuesta que contenga el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad, caso de que tuviese más de uno

Los órganos competentes en los expedientes de alteración de términos municipales, serían los siguientes:

- Órgano competente en materia; Dirección General de Administración Local
- Órgano que resuelve; Consejo de Gobierno
- Órgano que tramita; Dirección General de Administración Local.

En cuanto al plazo máximo de resolución, este será de 18 meses, empezando a contar a partir del día en que tenga lugar la recepción de la documentación necesaria, que deberá acompañar a la iniciativa de modificación del término municipal por parte de la Administración de la Junta de Andalucía. El silencio administrativo tendrá carácter desestimatorio.

La normativa a tener en cuenta en los procedimientos de alteración de términos municipales, será la siguiente:

- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.(Modificado el Anexo I referente a la competencia de la Consejería de Fomento y Vivienda por la Ley 4/2013, de 1 de octubre)(Modificado el Anexo I por el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril).

Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de las Bases del Regimen Local.

- Decreto Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo.

- Resolución de 12 de marzo de 2009, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-Ley 8-09/DL-000001, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo.

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

4.2.3. Expediente de fusión de municipios.

Las comunidades autónomas tienen competencia legislativa en cuanto a la tramitación de expedientes de fusión de ayuntamientos. Sin perjuicio de los requisitos específicos que pudiera tener cada comunidad, deberemos tener en cuenta las siguientes leyes;

- Artículo 9 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

- Los artículo 10, 12 y 13 del Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales.

- Artículo 13 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local

- la nueva redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

A partir de lo anterior podemos hacernos un esquema de los puntos clave a tocar en un expediente de fusión de municipios;

- Aprobación del convenio de fusión por los respectivos ayuntamientos, necesitando para ello, mayoría simple en cada uno de los plenos de los municipios que se vayan a fusionar.

- Durante un plazo no inferior a treinta días, los acuerdos de aprobación de dicha fusión, se someterán a información pública

- Tras el plazo mínimo de treinta días de información pública, se exigirá la misma mayoría que anteriormente, para la adopción del nuevo acuerdo, resolviendo las reclamaciones que hayan sido presentadas y la procedencia de la alteración.

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

Autónoma, si existiese, así como se solicitará informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de ése dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado de las características y datos principales del expediente sometido a dicho dictamen.

- El Consejo de Gobierno de la Comunidad autónoma correspondiente será el encargado de la resolución definitiva mediante decreto, donde la alteración de los límites provinciales no se podrá suponer en ningún caso.

- Las publicaciones de las resoluciones definitivas en el Boletín Oficial de la Provincia, en los Boletines Oficiales de la CCAA, y en el Boletín Oficial del Estado.

- Deberá quedar registrada en el registro estatal de entidades locales, una vez ejecutada la resolución, dando traslado a la Administración del Estado. El registro Central de Cartografía tendrá conocimiento de las nuevas entidades locales inscritas, de las modificaciones registrales como consecuencia de la alteración de términos municipales y de la cancelación de inscripción por supresión de entidades locales, a través de la Dirección General de Administración Local.

La supervisión y coordinación de la integración de los servicios resultantes de tal proceso, corresponderá a la diputación provincial correspondiente en colaboración con la comunidad autónoma, eso sí, una vez terminado el proceso de fusión.

4. 2.4. El convenio de fusión

El convenio de fusión es una de las novedades que se introduce con la ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, pero que no tiene ningún artículo que lo regule expresamente. Así tendremos que tener en cuenta el artículo 13 de la Ley 7/1985 en relación con los artículos 14, 15 y 16 del reglamento de población y demarcación de las entidades locales. Tal convenio de fusión deberá contener los siguientes puntos;

- **El nombre del nuevo municipio y la capitalidad del mismo.**
- **El Plano de los términos municipales que van a fusionarse**, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria del nuevo municipio. Para ello, deberá solicitarse del Instituto Geográfico Nacional certificación de la información contenida en el Registro

Central de Cartografía relativa a las líneas límite jurisdiccionales que constituyan el perímetro de los municipios a fusionar.

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

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

- **Las medidas de redimensionamiento de los Ayuntamientos fusionados** para la adecuación de sus estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados

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

- **La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio.** A éste respecto, y para el caso de que uno o varios estuviesen en situación de déficit, debería establecerse la integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, así como la designación de un liquidador al que le correspondería la liquidación del mismo, lo que se llevaría a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores.

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

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

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

Un **informe motivado sobre la necesidad o conveniencia de la fusión**, deberá ser integrado dentro del convenio de fusión, donde venga explícito la evolución, trayectoria, historia... de los municipios a los cuales afecte la fusión, así como otros aspectos relacionados con dicha fusión; extensión de la nueva superficie fusionada, nuevos límites de los términos municipales afectados, núcleos de población...

El esquema concreto de ese informe podría ser el siguiente⁴⁸:

1. Consideraciones geográficas y demográficas de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse:

- 1.1. Consideraciones de orden geográficas.

- 1.2. Consideraciones de orden demográficas.

- 1.2.1. Análisis poblacional de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse.

- 1.3. Nuevo escenario poblacional.

2. Ventajas en la prestación de servicios:

- 2.1. Incremento de los ingresos:

- 2.1.1. Incremento de los ingresos patrimoniales.

⁴⁸ Utilizamos el esquema de De Diego Gómez, A. (2014), “La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 5, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, pp., 546 y ss. (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>). Es el autor que seguimos en este apartado.

2.1.2. Incremento de tributos propios.

2.1.3. Incremento en la participación en los tributos del Estado tanto por aumento de la población como por aplicación de las medidas contenidas en el art. 13.4 de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

2.1.4. Incremento, igualmente, en la participación de la Comunidad Autónoma correspondiente, tanto por aumento de la población como por las medidas de fomento de fusión que, en su caso, tuviera establecidas.

2.1.5. Posible incremento de subvenciones.

2.1.6. Incremento de otros ingresos.

2.2. Racionalización y mayor eficacia en el gasto:

2.2.1. Incidencia en los gastos de personal.

2.2.2. Incidencia en los gastos corporativos, de representación y asignaciones políticas.

2.2.3. Incidencia sobre los gastos corrientes en bienes y servicios.

2.2.4. Gastos de capital.

2.2.5. Operaciones financieras y situación global de la deuda.

2.3. Mantenimiento de los servicios municipales existentes:

2.3.1. Debe realizarse un estudio de todos y cada uno de los servicios que se están prestando individualmente por cada uno de los Ayuntamientos y su proyección para su prestación conjunta una vez fusionados, todo ello bajo la fórmula prevista en el art. 116 *ter.* de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

2.3.2. Posibilidad de encomienda de asunción de la prestación de servicios por la Diputación Provincial correspondiente, al amparo de lo establecido en el art. 26.2 de la citada Ley 27/2013

2.4. Implementación de nuevos servicios municipales:

2.4.1. Posibilidad, o previsión para cuando se den las circunstancias, de solicitar la delegación de competencias a la Comunidad Autónoma en favor del nuevo Ayuntamiento, así como para la prestación de las llamadas competencias distintas de las propias y de las

atribuidas por delegación, en el marco de la regulación al efecto contenida en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

2.4.2. En caso contrario se plasmará el acogimiento del nuevo Ayuntamiento a la prerrogativa contenida en el art. 13.4.f) de la citada Ley.

2.5. Incidencia de las medidas específicas de fomento:

2.5.1. Para el supuesto de que la Comunidad Autónoma correspondiente hubiese establecido medidas de fomento a las fusiones municipales o que el Estado haya desarrollado el apartado 3 del art. 13 de la Ley 27/2013, se indicará la previsión de la incidencia que esas medidas pudieran tener en el nuevo Ayuntamiento resultante.

2.5.2. En todo caso, relación detallada y motivada de las necesidades o carencias en infraestructuras, equipamientos, dotaciones, etc. que sean necesario acometer y para cuya financiación se solicite ayuda al Estado, Comunidad Autónoma y/o Diputación Provincial.

2.6. Ventajas estratégicas de la fusión:

2.6.1. Breve descripción de las ventajas que, en definitiva, se pueden conseguir con la fusión en comparación con la situación previa de cada Ayuntamiento por separado.

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

4.2.5. El órgano de gobierno del nuevo municipio.

La suma de los concejales de los ayuntamientos fusionados, será el órgano de gobierno del nuevo municipio. Dicho órgano ejercerá su mandato hasta que se celebren las próximas elecciones locales, aunque la ley prevé que sería una composición transitoria.

El reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales establecía que en la fusión de municipios, los alcaldes correspondientes y los concejales de los municipios fusionados cesarían, siendo la encargada de designar una comisión gestora la diputación provincial o el órgano competente de la comunidad autónoma. Ésta comisión gestora estará formada por el mismo número que correspondiera de concejales del municipio resultante.

Entre los concejales cesados se efectuarán las correspondientes designaciones, a favor de aquellos que obtuvieron en las elecciones municipales mayor cociente. Se seguirá para ello el sistema D'HONT, teniendo en cuenta el artículo 180 de la ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General, unido al artículo 163.1, encontrándole mayor sentido a esto que mantener a todos los electos.

En referencia a la figura que quien será el nuevo alcalde, no viene regulado en ningún sitio, y está claro que no pueden ser todos los de los Ayuntamientos fusionados. Pero elegir a un alcalde entre la composición establecida, no me parece del todo lógico, ya que puede ser que dicha figura no se corresponda realmente con el nivel de representación que cada grupo municipal debería ostentar.

5.- LA FUSIÓN DE MUNICIPOS EN EUROPA⁴⁹.

En la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los países europeos acometieron las fusiones de sus Ayuntamientos, quedando reducidos hasta en un 62% sus entes locales, llegando en algunos casos a superar el 80%.

- Dinamarca por ejemplo paso a tener 285 municipios de los 1387 que tenía anteriormente, es decir se redujo el número de municipios a una quinta parte, donde ninguno de ellos contó con menos de 1000 habitantes. Esta reducción en la década de los 70 no fue la única, sino que en el 2007 los redujo aún más, siendo el número actual solamente de 98 municipios.

- En Italia podría desaparecer casi 2000 Ayuntamientos y hasta 36 provincias, acordando la fusión para aquellas localidades con menos de 1000 habitantes

- En Alemania, en la entonces República Federal, se hizo una profunda reforma entre 1960 y 1978, pasando de los 24371 municipios que existían a 8514, contando con una población que oscila entre los 5000 y 6000 habitantes.

⁴⁹ Vd. De Diego Gómez, A. (2014), “La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 5, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, pp., 546 y ss. (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

- En Grecia hay que destacar dos momentos. Uno de ellos fue en el año 1998 donde se pasó de 5343 municipios a 1034, de cuáles en 2010 con el “Plan kallicrates”, sobrevivieron únicamente que 325.

- Suecia sobre el 1952 contaba con 2281 entidades locales, hoy en día después del decenio entre 1962 y 1973, cuenta con 286 entidades.

- En Portugal, en el año 1836 de produjo una tremenda reducción pasando de 800 entidades a 308. De esas 308 entidades, solo 40 cuentan con menos de 5000 habitantes.

- Letonia pasó de 500 a solo 118

- Islandia, de los 7200 con los que contaba a 76.

- Bulgaria, solo 255 de los 2178

- Chequia, una reducción casi de la mitad, es decir de 11051 a 6196.

- Noruega 439 de los 744

- Austria 2301 de los 3999

- Holanda, pasó de tener 647 de los 1014 existentes

- Bélgica, tras un proceso de fusión obligatoria paso a tener 586 municipios de los 2269.

- Reino Unido, tras varias reformas durante 1974 y 1975, pasó a tener únicamente 484 entidades locales de las 1549.

Hay que decir que no en todos los países europeos se ha llevado a cabo políticas para activar la fusión de municipios;

- En Francia por ejemplo, se intentó pasar de los 36000 municipios existentes a 1971, pero supuso un fracaso. Dichas fusiones eran como consecuencia del carácter voluntario, aunque incentivada por la ley, tal como ocurre hoy en día en España.

- Finlandia no ha optado por dichas fusiones, siendo el único de los países escandinavos. Los servicios son prestados por organismos supramunicipales de carácter técnico, como por ejemplo mancomunidades, manteniendo unos municipios muy pequeños. Creo que también esta duplicidad de costes administrativos deberían de llevar al gobierno finlandés a reconsiderar el modelo

6.- EL HIPOTETICO MUNICIPIO DE “FUENTES DE MÁGINA”.

Llegados hasta aquí, no podemos resistirnos a plantear un supuesto hipotético. Analizando la situación de los municipios de nuestro entorno inmediato, nos preguntamos si existen condiciones favorables para iniciar un procedimiento de fusión.

Las ventajas en estos planteamientos de fusión municipal son evidentes;

-La atribución de competencias de los entes locales estará acompañada de la suficiencia financiera para atenderlas.

-Se reduciría la estructura de empleados públicos a cargo de ambas administraciones locales ajustándose a las necesidades reales con criterios de eficiencia. Si bien el personal funcionario sería reasignado a los nuevos municipios producto de la fusión, se limitaría enormemente el lastre que soportan las entidades locales.

-Tendrían acceso a servicios que actualmente no tienen o son altamente deficitarios si los llevan a cabo.

-Se conseguirá una auténtica y efectiva autonomía local. En la actualidad subsidiaria de entes no elegidos democráticamente como las diputaciones o las mancomunidades y, lo que es peor, de necesidades de financiación que conllevan condiciones que la impiden.

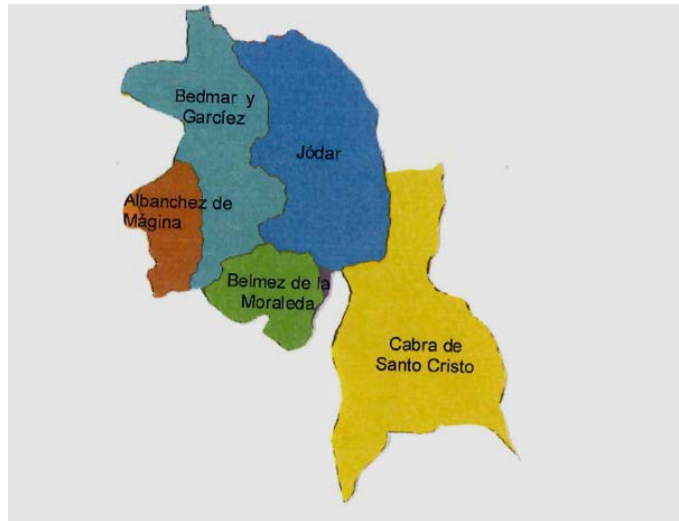
-El recorte de gasto, una vez llevada a cabo esta integración podría alcanzar una elevada cantidad de euros sin muchas dificultades dado que se adelgazaría sustancialmente en todos los recursos duplicados.

-Los municipios fusionados recuperarían las figuras del Secretario Municipal y de Interventor que no existen en todos los municipios.

Nuestra intención aquí es modesta, solo pretendemos aportar lo que podríamos denominar “razones para una la fusión”.

Nos situamos en la comarca de Sierra Mágina. La fusión afectaría a los municipios que se representan en el siguiente gráfico.

Mapa del término municipal de los cinco municipios fusionados (Fuentes de Mágina)



Fuente; Diputación Provincial de Jaén, Sistema de Información Geográfica

Jódar sería el principal núcleo administrativo. El término posee una extensión de 149,33 Km². Limita al Norte con el río Guadalquivir y los términos municipales de Úbeda y Baeza, al Sur con los de Huelma-Solera, Cabra del Santo Cristo y Bélmez de la Moraleda, al Este con los de Úbeda y Cabra del Santo Cristo y al Oeste con Bedmar-Garciez.

Podríamos hacer aquí consideraciones de todo orden para acreditar la necesidad, o la ventaja de la fusión de estos municipios, pero ya dijimos antes que en esta materia debemos hablar a las emociones, convencer con razones que se “vean”, que convenzan por encima de la pasión de cada vecino por el pueblo en que nació. No se nos ocurre nada mejor que exponerle gráficamente los argumentos.

RAZONES PARA UNA FUSIÓN

1.- Prestación de servicios comunes

Actualmente, los municipios de la provincia de Jaén se han constituido en seis **Consortorios**, con el fin de llevar a cabo, de manera conjunta, las actuaciones necesarias para desarrollar la gestión y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, haciendo frente a unos costes que, de forma individual no podrían garantizar. Los cinco municipios pertenecen al mismo consorcio.

CONSORCIO DE LA LOMA.

(16 municipios y 102160 habitantes)

Albánchez de Mágina, Baeza, Bedmar, Bejígara, Bélmez de la Moraleda, Cabra del Santo Cristo, Canena, Ibro, Jimena, Jódar, Lupión, Rus, Sabiote, Torreperogil, Torreblascopedro Torres, Úbeda.



Fuente: Plan director de gestión de residuos sólidos urbanos de Jaén

2.- Partido judicial al que pertenece los distintos municipios

Localidad	Partido judicial al que pertenecen	Partido judicial al que deberían pertenecer una vez fusionados (Fuentes de Mágina)
Jódar	Úbeda	Úbeda
Bélmez de la moraleda	Jaén	Úbeda
Jódar	Jaén	Úbeda
Albanchez de Mágina	Jaén	Úbeda
Cabra del Santo Cristo	Jaén	Úbeda

Fuente; elaboración propia a través de datos recogidos de la siguiente webs; www.dipujaen.es/conoce-diputacion/quienes-somos/partidos-judiciales.

3.- Servicios que prestan a sus ciudadanos, y los que podría prestar Fuentes de Mágina.

Municipio 	Jódar	Bélmez de la Moraleda	Cabra Del Santo Cristo	Bedmar y Garcéz	Albanchez de Mágina	Fuentes de Mágina
Servicios 						
Centros infantiles	5	2	2	3	1	13
Centros de primaria	4	1	1	2	1	9
Centros de enseñanza secundaria	1	1	1	1	1	5
Centros de bachillerato	1	0	0	0	0	1
Centros de FP grado medio	1	0	0	0	0	1
Centros de FP grado superior	0	0	0	0	0	0
Centros de educación de adultos	1	1	1	1	1	5

Bibliotecas públicas	1	1	1	1	0	4
Centros de salud	1	0	0	0	0	1
Consultorios	0	1	1	2	1	5
Número de pantallas de cine	0	0	0	0	0	0
Oficina de farmacia	2	1	1	2	0	6
Dentista	1	0	1	1	0	3
Fisioterapeutas	1	0	0	1	0	2
Ópticas	1	0	0	0	0	1
Patrimonio cultural	34	15	7	42	27	125
Instalaciones deportivas y otros equipamientos	6	4	3	5	3	21
Tanatorios	1	1	1	1	1	5

Fuente: elaboración propia a través de datos recabados de

- La webs del Instituto de Estadística de Andalucía.

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>

- Webs del Servicio Andaluz de Salud.

<http://www.juntadeandalucia.es/salud/oficinavirtual/consulta/wprocesspaso0.jsp>

- Guía Digital del Patrimonio Cultural, <http://www.iaph.es/web/canales/conoce-el-patrimonio/guia-digital>

4.- Servicios turísticos de los cinco municipios

Municipio	Restaurantes	Hoteles	Hostales y pensiones	Plazas en hoteles
Jódar	5	1	0	32
Bélmez de la Moraleda	2	0	0	0
Cabra del Santo Cristo	3	0	0	0
Bedmar y Garciez	4	0	1	0
Albanchez de Mágina	8	1	0	18
Fuentes de Mágina	22	2	1	50

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos recabados de la webs Instituto de Estadística de Andalucía.
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>

5.-Servicio de transporte privado

Municipio	Taxis	Líneas de transporte de viajeros
Jódar	8	8
Bélmez de la Moraleda	1	2
Cabra del Santo Cristo	6	6
Bedmar y Garciez	2	2
Albanchez de Mágina	2	2
Fuentes de Mágina	19	20

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos recabados de la webs Instituto de Estadística de Andalucía.
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>

6.-Catastro inmobiliario- datos de 2012-

Municipio	IBI de naturaleza urbana – N° de liquidaciones -	IBI de naturaleza rústica – N° de titulares catastrales -	N° de parcelas catastrales: solares 2012	N° de parcelas catastrales; parcelas edificadas 2012
Jódar	7413	2825	1088	4528
Bélmez de la Moraleda	1331	1349	213	906
Cabra del Santo Cristo	1679	1054	144	1351
Bedmar y Garciez	2962	3138	528	2057
Albanchez de Mágina	1197	1410	205	987
Fuentes de Mágina	14582	9776	2178	9829

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos recabados de la webs Instituto de Estadística de Andalucía.
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>

7.-Número de concejales

Municipio	N° de concejales ⁵⁰
Bélmez de la Moraleda	9
Jódar	17
Cabra del Santo Cristo	11
Albanchez de Mágina	9
Bedmar y Garciez	11
Fuentes de Mágina	57 (transitoriamente) después 21

⁵⁰ Artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985)

8.- Población, superficie y kilometraje hasta la Capital de Provincia (Jaén)

Municipio	Población (Nº Habitantes)	Superficie (km cuadrados)	Km hasta la provincia
Bedmar y Garciez	3210	119	48
Bélmez de la Moraleda	1833	49	69
Jódar	12153	149	57
Cabra del Santo Cristo	2055	187	84
Albanchez	1300	39	40
Fuentes de Mágina	20551	543	-

Fuente; Elaboración propia. Datos extraídos de web oficiales⁵¹

9.- Liquidación de presupuesto de gastos 2012

Municipio	Créditos iniciales	Obligaciones reconocidas netas	Gastos de personal Iniciales	Gastos de personal reconocidas	Gastos en Bienes Corrientes y Servicios iniciales	Gastos en Bienes Corrientes y Servicios reconocidos
Bélmez de la Moraleda	1.649.955,23	1.697.797,91	756.302,42	546.501,80	576.583,60	531.945,33
Jódar *	10.390.924,00	9.717.732,11	3.541.042,51	3.231.144,61	1.814.363,43	1.822.090,99
Cabra del Santo Cristo	2.032.972,00	1.704.359,35	728.713,78	573.555,14	730.881,25	551.551,69
Albanchez de Mágina	1.693.560,00	1.458.637,00	368.555,00	310.447,29	301.580,00	303.265,26
Bedmar y Garciez	3.761.526,92	3.651.552,01	575.877,73	519.426,24	889.188,21	906.308,85

* La última Cuenta General remitida al TCu. por el Ayuntamiento de Jódar corresponde al ejercicio 2010

⁵¹ Vd. <http://www.bedmargarciez.es/>,
<http://www.belmezdelamoreda.es/el-municipio/datos-generales.html>
<http://www.jodar.es/el-municipio/>
<http://www.albanchezdemagina.es/el-municipio/datos-generales.html>
<http://www.aytocabradelsantocristo.com/noticias>

Fuente; Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la rendición de Cuentas publicada por el Tribunal de Cuentas www.rendiciondecuentas.es/

10.- Liquidación de presupuesto de ingresos 2012

Municipio	Previsiones presupuestarias iniciales	Derechos Reconocidos Netos
Bélmez de la Moraleda	1.649.955,23	1.680.527,95
Jódar*	10.390.924,00	9.847.682,03
Cabra del Santo Cristo	2.032.972,00	2.007.128,98
Albanchez de Mágina	1.743.560,00	1.294.357,14
Bedmar y Garciez	3.808.048,97	4.545.003,51

* La última Cuenta General remitida al TCu. por el Ayuntamiento de Jódar corresponde al ejercicio 2010

Fuente; Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la rendición de Cuentas publicada por el Tribunal de Cuentas www.rendiciondecuentas.es/

11.- Distancia y tiempo de recorrido desde el municipio de mayor población (Jódar) a los demás municipios fusionados

Municipio fusionado	Kilómetros	Tiempo de recorrido (minutos)
Albanchez de Mágina	23	25
Bélmez de la Moraleda	17,8	16
Cabra del Santo Cristo	28,8	29
Bedmar y Garciez	11,6	14

Fuente: Elaboración propia

12.-Comunicaciones

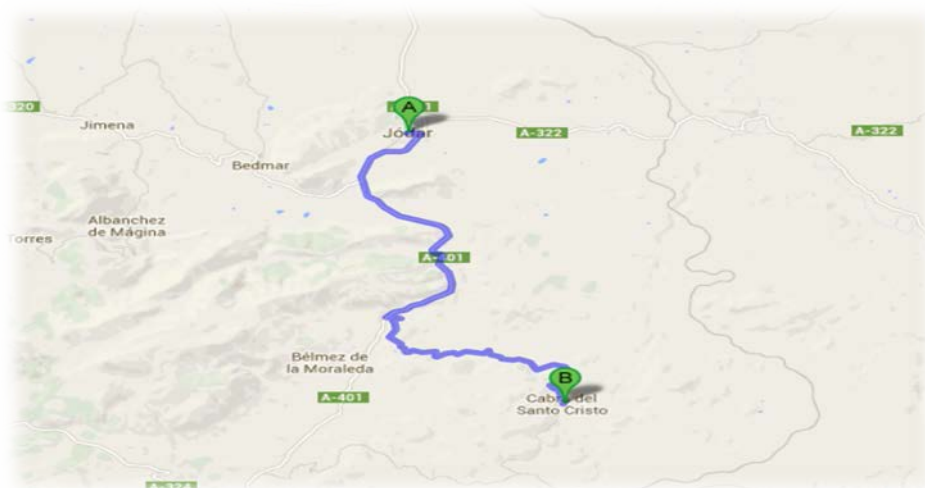
- Carretera Autonómica (Red intercomarcal) 328 de Mancha Real a Jódar.
- Carretera Autonómica (Red intercomarcal) 76 de Jódar a la Estación de Quesada.
- Estación de Ferrocarril de Jódar (Línea Linares-Almería).

- Carretera Comarcal 328 de la Estación de Jódar a Cazorla.
- Estación de Ferrocarril Linares-Baeza 44 Km.
- Ciudad de Úbeda 23 Km.
- Ciudad de Baeza 29 Km.
- Ciudad de Jaén 57 Km.
- Ciudad de Granada 100 Km.
- Ciudad de Linares 50 Km.
- Ciudad de Bailén 61 Km.
- Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas 45 Km.
- Parque Natural de Sierra Mágina 6 Km.
- Paraje Natural "Alto Guadalquivir" 8 Km.

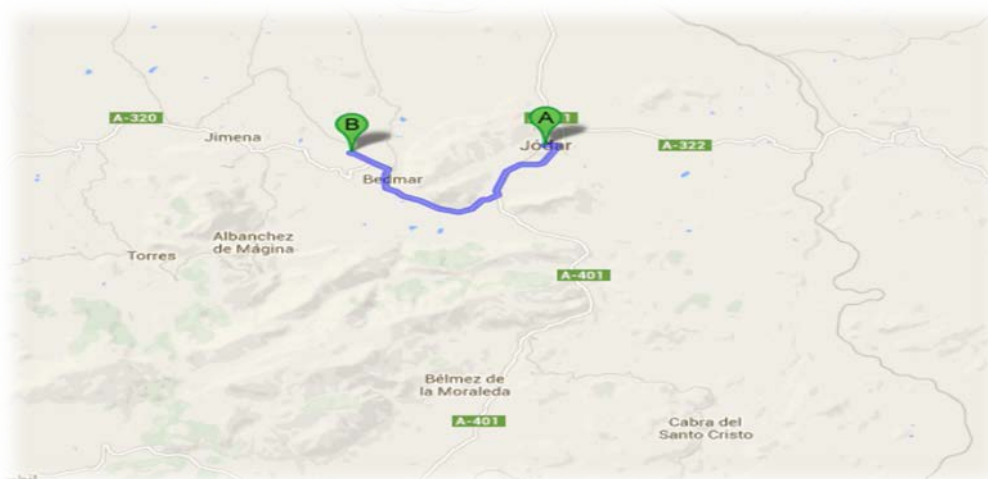
13.- Mapa de comunicaciones



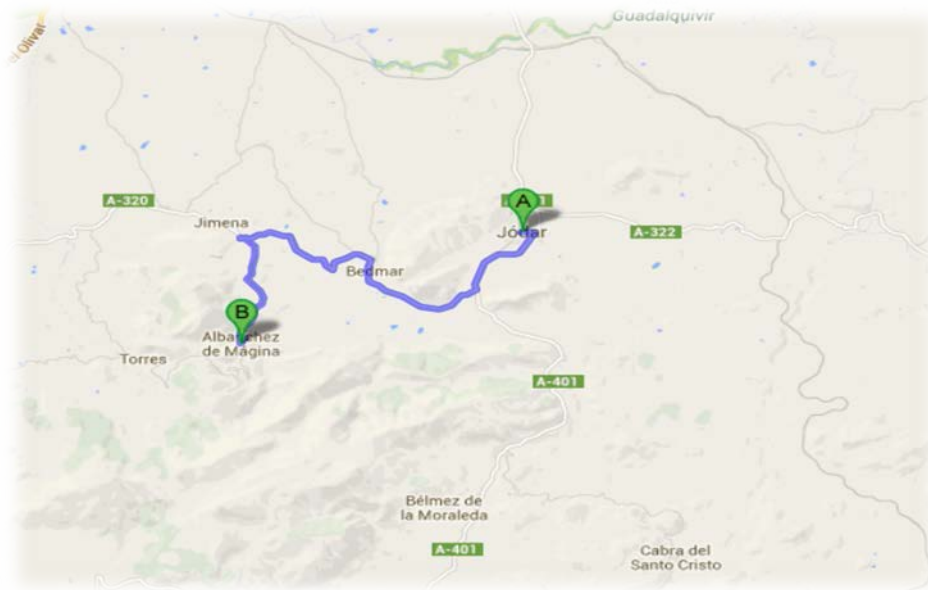
Mapa de carreteras Jódar – Bélmez de la Moraleda, por la A- 401. Trayecto de 17,8 km y una duración de 16 minutos aproximadamente. Fuente; <https://maps.google.es/maps>



Mapa de carreteras de Jódar – Cabra del Santo Cristo, por la A-401 y JV- 3212. Trayecto de 28,8 km y una duración aproximada de 29 minutos



Mapa de carreteras Jódar – Bedmar/ Garciez, por la A-401 y A-320, 11,6 km con una duración aproximada de 14 minutos.



Mapa de carreteras Jódar- Albalá de Mágina, por la A-320 y J-3220, 23 km con una duración estimada de 25 minutos.

5. CONCLUSIÓN

Después de analizar el panorama actual del llamado mapa municipal, la normativa en materia de demarcación y planta municipal, y acercarnos a los procesos de fusión que se están llevando a cabo en otros países, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.- El legislador español ha desaprovechado la oportunidad, en la última reforma de Régimen Local; de optar por una nueva concepción de municipalismo. Decidir qué estilo de planta municipal es la más adecuada para el momento actual.

2.- En la última reforma de la Administración Local se intenta fomentar explícitamente la fusión de municipios con incentivos y ventajas económicas. Aunque puede constituir también un impulso a la fusión, el atentado a la autonomía local de los pequeños municipios que constituyen las nuevas funciones encomendadas a las diputaciones.

3.- Como hemos señalado, no son las razones presupuestarias las que deben esgrimirse como excusa para cambiar la planta municipal. Las razones para una reorganización razonable de la administración local deben ser las de proporcionar mejor servicio a los ciudadanos.

4.- Los procesos de fusión, ya prolijos, se complican enormemente por coexistencia de normas autonómicas y estatales. Pero la mayor dificultad son siempre razones emocionales, el sentido de pertenencia a un núcleo municipal, que pueden contrarrestarse con acciones positivas y un diseño desconcentrado del municipio fusionado

5.- Hemos expuesto las razones para la fusión de cinco municipios en la comarca de Sierra Mágina. El municipio resultante, Fuentes de Mágina, debería optar también por la organización desconcentrada, respetando la singularidad de los municipios agrupados.

BIBLIOGRAFÍA:

Almeida Cerreda, M. (2013), *La Reforma de la Planta, Organización, Articulación y Estructura Competencial de la Administración Local (Documento provisional)*, USC, (Disponible on line: www.aepda.es/AEPDAAdjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx).

Bandrés, J.M. (2009) “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, 20, QDL, pp. 7 - 22

Baró Pazos, J.(2005), “Los límites territoriales en el derecho histórico. Su fijación en la legislación y en la jurisprudencia”, LXXV, Anuario de Historia del Derecho Español, pp. 413-444.

Benito Arranz,J. y De la Vega Benayas, S., (2003), “Consideraciones geográficas sobre la superficie de los Municipios de Andalucía”, 17, *Espacio y Tiempo: Revista de Ciencias Humana*, pp. 9-28.

Castelao Rodríguez, J.(2011), *Reglamento de población y demarcación territorial*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 1206,pp (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>)

Castelao Rodríguez, J.(2011), “Epílogo. La estabilidad del mapa municipal, una necesidad actual”, en Castelao Rodríguez, J. (2011), *Reglamento de población y demarcación territorial*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>)

Checa González, C. (2012), “La necesaria reforma de la LRBRL para reducir ineficiencias administrativas y políticas”, 8, *Revista Aranzadi Doctrinal*, (Disponible on line: <http://0-aranzadi.aranzadidigital.es>).

Cosculluela Montaner, L. (2013), “Refoma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, 157, *REDA*, pp. 11- 19.

D´Anjou González, J. (2006), “La superación del pequeño municipio: fórmulas asociativas de los Entes Locales y demarcaciones territoriales supranacionales”, 7 bis, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

De Diego Gómez, A. (2014), “La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 5, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, pp., 546 y ss. (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Díaz González, G.M., (2014), “El problema del rango de la normativa estatal básica. Análisis del principio de ley formal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, 36, *RGDA*, pp. 1-21 (Disponible *on line*: <http://0-www.iustel.com>)

Fernández de Gatta Sánchez, D. (1999), “Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local”, 19, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, pp. 2948 y ss., (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Fernández Llera, R., (2014), “No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España”, 15, *RGDPC*, pp.1-28 (Disponible *on line*: <http://0-www.iustel.com>)

Ferrer Rodríguez, A., Nieto Calmaestra, J.A. y Camarero Bullón, C. (2000) “La organización territorial de la provincia de Jaén, 1750-2000: permanencia y cambio”, 39, *CT: Catastro*, pp. 19-50.

Fondevila Antolín, J. (2013) ” Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013: Más de lo mismo y algunas decepciones”, 11, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, p. 1126 y ss. (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>).

García González, M.T. (2012), “Gobernanza territorial en Andalucía: de la ordenación del territorio a la demarcación municipal”, 15, *Revista CEMCI*, pp. 1-56.

Gracia Herrero, F.J. (2014), “La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local”, 5, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, p. 549, (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>)

González Cueto, T.,(1999) ” Alcance de lo básico en la organización administrativa: breve comentario a la STC 50/1999, de 6 abril”, II, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* , (Disponible *on line*: <http://0-aranzadi.aranzadidigital.es>).

Huete, M.A. y Navarro, C.J. (2008), “La lógica contextual de la colaboración en la prestación de servicios municipales. Análisis comparado de municipios en Estados Unidos,

Noruega y España”, 307, *REALA*, pp. 203-223.

Jiménez Asensio, J. (Dir.), (2012), *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico.(Documento Técnico)*, Madrid, FDyGL, 308 pp.

Jiménez Asensio, R. (2012), “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”, en Jiménez Asensio, J. (Dir.), (2012), *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico(Documento Técnico)*, FDyGL, Madrid, pp. 13-64.

Llorente Aguado, T. (2012), “Racionalización de la estructura municipal para mejorar la gestión de las entidades locales. El caso de la región de Murcia”, 55, *Actualidad Administrativa*, (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Lozano Cutanda, B. (2013), “Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas”, 8155, *Diario La Ley*, (24 Sep. 2013), (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Martín Rodríguez, J.M.(2010), “La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”, 24, *QDL*, pp. 101 a 143

Martínez Fernández, J.M. (2006), “Los pequeños y medianos municipios ante la reforma del régimen local en España”, 7 bis, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, p. 1486 y ss. (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Martínez López-Muñiz, J.L. (2006), “Cooperación y subsidiariedad intermunicipal”, 302, *REALA*, pp.61-76.

Moreno Serrano, B. (2014), “Las 10 claves de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, 273, *Derecho de los Negocios*, (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Montoya Martín, E.(2014),“Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, 36, *RGDA*, pp. 1-41 (Disponible on line: <http://0-www.iustel.com>).

Navarro Gómez, C. (2012), “Élites políticas y desafíos de la democracia local”, *RJUAM*, 26, pp. 9-13

Parejo Alfonso, L.(2009) “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, 309, *REALA*, pp. 9-57.

Ponce Solé.,(2011) “Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo”, en VVAA. (2011) *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, pp. 459-473.

Ramos Prieto, J.(2010),” Análisis del contenido del Proyecto de Ley de Participación de las Entidades Locales en Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, 7, *Revista CEMCI*, pp. 1-38.

Ramos Prieto, J.(2012), “Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales”, 3, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, , pp. 303-367.

Ré Soriano,D. y Portillo Navarro,M.J.(2011), “La Participación en los Tributos del Estado de las Entidades Locales en el marco de la financiación local. Especial referencia a la Región de Murcia”, 1, *Documentos de trabajo de la Cátedra de la Hacienda Territorial y del Observatorio de la Hacienda Territorial* (Disponible on line: <http://www.um.es/estructura/catedras/catedra-oht/documentos>).

Rebollo Puig, M.,(2008) ,“La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”, 308, *REALA*, pp. 151-205.

Rivero Ysern, J.L. (2006), “Breves «primeras impresiones» ante un nuevo proceso de reforma del Régimen Local”, 302, *REALA*, pp. 77-89.

Rivero Ysern, J.L.,(2014),” La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013”, 36, *RGDA*, pp. 1-29. (Disponible on line: <http://0-www.iustel.com>).

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2010), “El Gobierno y la Administración Local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego”, 19,

El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, pp. 2836 y ss. (Disponible on line: <http://0-laleydigital.laley.es>).

Salvador Crespo, M.(2014), “ El impacto de la crisis económica en la Reforma del Gobierno Local en España”, 15, *RGDPC*, pp.1-25 (Disponible on line: <http://0-www.iustel.com>)

Sosa Wagner, F.(2011),” Sobre el mapa municipal”, 828, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, (Disponible on line: <http://0-experto.aranzadidigital.es>).

Sosa Wagner, F.(2005),”Caciquismo, funcionarios locales «Libro Blanco»”,668, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, (Disponible on line: <http://0-experto.aranzadidigital.es>).

Trillas, A. (2010), “Suprimir municipios, misión imposible”, *El País*, Miércoles, 28 de julio, (Disponible on line: http://elpais.com/diario/2010/07/28/sociedad/1280268001_850215.html)

Velasco Caballero, F. y Viver i Pi-Sunyer, C. (2012), ” Competencias para la reforma de la planta local”, en Jiménez Asensio,J. (Dir)., (2012) *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico.(Documento Técnico)*, Madrid, FDyGL, pp. 110-155.

Diputación de Jaén (2012), *Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos*, Jaén (Disponible on line: <http://www.dipujaen.es/>)

ACRÓNIMOS:

CE Constitución Española

DOG Diario Oficial de Galicia

INAP Instituto Nacional de Administración Pública

LBRL Ley de Bases de Régimen Local

LOEPSF Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

PIE Participación en Tributos del Estado

REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

REDA Revista Española de Derecho Administrativo

RGDA Revista General de Derecho Administrativo

RGDPC Revista General de Derecho Público Comparado

RJUAM Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid

TRLRHL Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

EAA Estatuto de Autonomía de Andalucía

FDyGL Fundación Democracia y Gobierno Local

QDL Cuadernos de Derecho Local

USC Universidad de Santiago de Compostela

