

INFORMES Y DICTAMENES

352.071

Doctrina del Consejo de Estado sobre fusión e incorporación de Municipios

I. Doctrina general

Muchos problemas de la vida local no lo son sólo de las estructuras en que aquélla se organiza, sino de la falta de coordinación y de adecuado impulso a dichas estructuras.

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

CONSULTA

Muchos problemas de la vida local no lo son sólo de las estructuras en que aquélla se organiza, sino de la falta de coordinación y de adecuado impulso a dichas estructuras. La legislación tiene ya prevista una buena serie de

fórmulas asociativas para fines generales y particulares, de las que parecen extraerse frutos suficientes ante la sencillez del recurso a unas espectaculares fusiones o incorporaciones (aisladas o en cadena), que, por sí solas, aparte la demolición de lo histórico, nada tienen que ver con la solución de una problemática tan sumamente compleja: el Consejo de Estado entiende, empero, que tales transformaciones pueden utilizarse como una primera aproximación a su temática.

(Dict. 6 de marzo de 1969.
Expediente núm. 36.335.) (1)

(1) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 29 de marzo de 1969.

II. Fusión

1.º *La fusión es, en términos generales, una fórmula grata al Consejo de Estado, susceptible de salvar—bajo su específica operatividad, de creación nueva de un Municipio diferente, en Derecho, de los fusionados—la personalidad y arraigo histórico de éstos; ello ocurre, también en términos generales, a diferencia de en las incorporaciones o anexioniones, que suponen, como es notorio, para el Municipio incorporado o anexionado su desaparición, sin fórmula de recambio alguna, del mundo del Derecho; al tiempo que la técnica del convenio de bases es lo suficientemente ágil y flexible como para hacer frente, distinto en cada caso si así se desea, a las incidencias derivadas de la alteración territorial, bajo el principio del respeto a los legítimos intereses y circunstancias de los Municipios afectados.*

(Dict. 10 de octubre de 1968.
Expediente núm. 36.180.) (2) (3)

2.º *Para que pueda aprobarse la fusión de dos o más Municipios es menester la viabilidad del nuevo Municipio que de la fusión pudiere resultar.*

(2) Idéntica doctrina sienta el Consejo de Estado en su dictamen de 30 de enero de 1969 (expediente núm. 36.291). Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 27 de febrero de 1969.

(3) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 28 de noviembre de 1969.

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

CONSULTA

No existen reparos formales que oponer a la aprobación de la propuesta, más sí de fondo, que obligan a razonar los motivos que, por lógica, impelen al Consejo de Estado a discrepar de aquélla, discrepancia que se extiende a todos los organismos preinformantes, los cuales, con o sin razones aparentemente sólidas, entienden su procedencia.

El dato que en tal sentido aparece como decisivo al Consejo de Estado es la radical e indiscutida falta de viabilidad del nuevo Municipio que de la fusión pudiera resultar. Sería jurídicamente sutil la complementaria alegación de que, toda vez que en las fusiones se crea un «nuevo» Municipio, éste ha de tener población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios obligatorios, según el tenor literal del artículo 15 de la Ley de Régimen Local, circunstancia que no se acredita en modo alguno en este expediente y que enerva y desvirtúa la única posible motivación que de la eventual fusión formula el apartado a) del mencionado artículo 15 de la Ley de Régimen Local, que permite «cuando (los Municipios que se pretende fundir) separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley», concepto éste—el de «medios económicos»—que no es idéntico al de «riqueza imponible», mas sí consecuencia directa de ésta.

Pretendiendo por lo dicho eludir cualesquiera objeciones de artificiosidad de ese razonamiento, no obstante que al Consejo de Estado aparezca con absoluta claridad, lo cierto es que tal falta de viabilidad del nuevo Municipio no puede «forzar» (estándose en presencia de una fusión «forzosa» o de oficio) una fusión cuyo horizonte es tan oscuro como la realidad actual. Si lo que se pretende es conseguir un polo sobre el que pueda montarse una serie de incorporaciones o fusiones posteriores, ello sería sin duda multiplicar las objeciones actuales. El Consejo de Estado quiere así poner una vez más de relieve que, en casos parecidos, estas fusiones en cadena —y, en su caso, muy cuestionable, incorporaciones— fueran objeto de una previa contemplación general, que permitiera estudiar así si una consiguiente y racional ampliación del área geográfica y de la economía en ella subyacente pueden auspiciar y acoger un parecer contrario al que ahora se impone, so pena, ya se ha dicho, de extender la ficción *usque ad infinitum*.

(Dict. 10 de octubre de 1968.
Expediente núm. 36.183.) (4)

3.º *La fusión debe acordarse voluntariamente por los Municipios interesados, sin que a ello se opongan cartas estimulantes del Gobernador civil respectivo.*

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

(4) Este expediente fue resuelto, «ofdo» el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 23 de febrero de 1970.

CONSULTA

El Consejo de Estado cree oportuno hacer una referencia al modo de iniciación del expediente, que es mediante sendas cartas estimulantes del Gobernador civil de la provincia, en idénticos términos, a los Alcaldes de los Ayuntamientos afectados. Es ésta una fórmula que no constituye una iniciación de oficio, dado su carácter informal, pero que, indudablemente, habrá de pesar destacadamente en el ánimo de los Municipios afectados en cada caso, los cuales quizá vayan a prestar una conformidad que no puede ser, por definición, tan espontánea como sería, en su caso, de desear. Empero, no hay duda de que la hay, y de que, al menos, unas ciertas ventajas organizativas y administrativas sí puede producir la fusión; por ello, y dada asimismo la buena disposición con que el Consejo de Estado examina las fusiones, las cuales, como se ha dicho repetidas veces, constituyen, por su superior elasticidad, un medio más idóneo que las incorporaciones, en la mayor parte de los supuestos, no hay reparos que oponer a la alteración proyectada.

(Dict. 28 de noviembre de 1968.
Expediente núm. 36.254.) (5)

4.º *Para aplicar las normas consiguientes es menester puntualizar en cada caso si una fusión de Municipios es voluntaria o ha sido acordada de oficio.*

(5) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 26 de diciembre de 1968.

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

CONSULTA

El expediente, como consecuencia de las vicisitudes experimentadas en su tramitación, puede suscitar dudas en cuanto a que la fusión propuesta deba calificarse como voluntaria o acordada de oficio, y buena prueba de ello es que la Diputación Provincial de H., en su informe de 5 de diciembre de 1968, se inclina por la primera de las soluciones mencionadas, mientras que la Sección correspondiente de la Dirección General de Administración Local se pronuncia por la segunda. La calificación del expediente como de fusión voluntaria puede fundarse en los hechos de que la fusión fue acordada inicialmente por los correspondientes Ayuntamientos con el quórum legal, y que éstos también han aprobado ulteriormente, con el mismo quórum, las bases de la fusión, pudiendo ignorarse como acto viciado de nulidad, en cuanto dictado con incompetencia, el acuerdo intermedio del Gobernador civil de H. de que prosiguiera de oficio el expediente tramitado inicialmente como de fusión voluntaria, toda vez que la competencia para adoptar este acuerdo corresponde a la Dirección General de Administración Local, con arreglo a lo prevenido en el artículo 3.º del Decreto de 7 de septiembre de 1960.

Por el contrario, la calificación del expediente como de fusión de oficio puede encontrar su fundamento en la consideración de que

el expresado acuerdo del Gobernador civil de H., no obstante su invalidez inicial, por las razones antes apuntadas, ha sido convalidado al amparo de lo prevenido en el artículo 53 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, por la conformidad prestada por la Dirección General de Administración Local a la propuesta formulada por la Sección Correspondiente de dicho Centro Directivo.

Incluso en este último supuesto, por el que se inclina el Consejo de Estado ante la duda apuntada, no existe impedimento legal que se oponga a que el acto aprobatorio de la fusión se dicte con respeto de las bases acordadas por los Ayuntamientos interesados en la misma.

(Dict. 24 de abril de 1969.
Expediente núm. 36.436.) (6)

5.º *Debe distinguirse la fusión de la incorporación. Mientras en esta última hay un Municipio (aquel al que otro se incorpora) que continúa su personalidad sin hiato alguno, extinguiéndose, por el contrario, el anexionado; en cambio, en la fusión, son ambos Municipios los que ven su personalidad originaria superada por la emergencia de otro nuevo, que es quien constituye la posterior y sucesiva personificación legal.*

(Dict. 2 de mayo de 1969.
Expediente núm. 36.460.) (7)

(6) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 9 de mayo de 1969.

(7) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por

III. Incorporación

1.º *Nada hay que oponer a una incorporación de un Municipio a otro una vez acreditada su naturaleza voluntaria y su apoyo en causa adecuada, cual es la insuficiencia económica manifiesta, que hace entrar en juego la «necesidad o conveniencia económica o administrativa» a que se refieren los artículos 13 y 14 de la Ley de Régimen Local.*

(Dict. 3 de octubre de 1968.
Expediente núm. 38.131.) (8)

2.º *La única causa que admite la vigente Ley de Régimen Local para que pueda acordarse la incorporación forzosa de un Municipio a otro es la de que existan «notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa». Tales motivos deben ser apreciados y valorados, en cada caso, a juicio del Consejo de Estado.*

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

CONSULTA

A juicio de este Consejo de Estado, en cuanto al fondo, no puede negarse que en el expediente

el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 29 de mayo de 1969.

(8) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 28 de noviembre de 1968.

concurrían los notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa exigidos por la Ley para que pueda acordarse la incorporación forzosa de un Municipio a otro. Del examen del expediente se deduce, efectivamente, que el Municipio de B. —tal vez como consecuencia de su estructura esencialmente rural— no ha prestado los servicios mínimos obligatorios exigidos por la vigente Ley de Régimen Local; y no los ha prestado, no ya en los núcleos de población diseminados en su territorio, expresamente en los barrios de A. y M.—lo cual sería más disculpable—, sino que los ha prestado insuficientemente en su propia capitalidad, y no los ha prestado en absoluto—haciendo una dejación de competencia municipal, aun cuando tal vez por impotencia económica—en el barrio de N., perteneciente a su Municipio, en cuyo núcleo urbano básico los servicios municipales vienen siendo prestado en su integridad por el Ayuntamiento de O.

Por otra parte, es evidente también, las muchísimas limitaciones económicas que pesan en el presente y en el futuro previsible sobre el Ayuntamiento de B. para atender sus obligaciones, a diferencia de lo que ocurre con el Ayuntamiento de O., no sólo por lo que se refiere a sus obligaciones actuales, sino en lo relativo a las obligaciones futuras que resultarían de aprobarse la incorporación a su Municipio del de B.; es notorio igualmente que concurre en el presente caso la confusión de edificaciones del Municipio de O. y de las levantadas en el

barrio de N. perteneciente al Municipio de B., lo que daría lugar a que, de haberse incoado expediente de fusión de ambos Municipios, concurriría igualmente la causa prevista en el apartado b) del artículo 13 de la vigente Ley de Régimen Local, y en el presente expediente de incorporación cualifica especialmente los motivos de conveniencia administrativa exigidos por el artículo 14, en relación con el 13, c), de la propia Ley, toda vez que se ha creado una situación de hecho realmente irregular, que estará dando lugar ya a problemas de concurrencia, al menos teórica, de competencia sobre una misma zona de dos Ayuntamientos distintos, y que producirá aún más problemas en el futuro por la misma razón, atendida la necesidad evidente de expansión territorial que tiene el Ayuntamiento de O., al menos en una ordenación urbana racional y sin tener en cuenta que tal vez no haya agotado todavía dicho Ayuntamiento de O. sus posibilidades de expansión urbana en terreno perteneciente a su Municipio, como se ha invocado por el Ayuntamiento de B. y no se ha contradicho en ninguno de los otros informes que obran en el expediente.

Ante todas estas consideraciones que aconsejan la incorporación forzosa del Municipio de B. al de O., no puede primar la voluntad en contra manifestada por su Ayuntamiento y por la mayor parte de su población, en primer término, porque dicha voluntad no es decisiva para la resolución de los expedientes de esta naturaleza, según ha informado reiteradamen-

te el Consejo de Estado, aun cuando deba ser ponderada la misma voluntad para la determinación de si concurre o no la causa legal justificativa de la incorporación de oficio; en segundo término, porque la voluntad contraria de la población tampoco es absoluta, toda vez que muchos de los habitantes de B., residentes en el barrio de N., han señalado su conformidad a la incorporación propuesta; en tercer lugar, porque las dimensiones de población y de riqueza concurrentes en uno y otro Municipios pueden justificar razonablemente una propuesta de incorporación forzosa como la contenida en el expediente, toda vez que son notorias las diferencias que, tanto en su población como en medios económicos, tiene el Municipio de O. respecto al de B.; y, finalmente, porque está clara en el expediente la resistencia del Ayuntamiento de B. a cualquier fórmula de integración de su Municipio al de O. y a lo único que apunta de modo muy tímido, indudablemente formado por la dialéctica interna del expediente, es a una eventual Mancomunidad intermunicipal futura para la prestación en común de obras o servicios municipales, si las necesidades así lo exigieren, frente a unos intentos que indudablemente han existido por parte del Ayuntamiento de O. de llegar a negociar con el Ayuntamiento de B. unas bases que permitieran llegar a una solución de incorporación voluntaria.

Así planteado el asunto, el Consejo de Estado no duda en emitir informe favorable a la propuesta de incorporación forzosa. Máxime

cuando la vigente Ley de Régimen Local no impone para la alteración de términos municipales el que se siga preferentemente unos procedimientos u otros de los previstos en la Ley para tales fines.

Probablemente hubiera sido más conveniente que, antes de iniciarse de oficio el presente expediente de incorporación forzosa, se hubiera agotado por los órganos de la Administración, a nivel provincial, las medidas de promoción de una fusión voluntaria de ambos Municipios o, al menos, de una incorporación voluntaria del Municipio de B. al de O. Pero ésta es una consideración de conveniencia administrativa que el Consejo de Estado se limita a puntar, pero que no enerva la conclusión de que la incorporación de oficio es procedente, tanto desde el punto de vista procesal como del de fondo.

Por otra parte, también coincide el Consejo de Estado con los organismos informantes en el hecho de que lo que en ningún caso hubiera sido procedente, para resolver la situación planteada, era acudir a la iniciación de un expediente de segregación forzosa de parte del Municipio de B. para incorporarla al de O., en primer lugar, porque dicho expediente hubiera encontrado presumiblemente igual oposición por parte del Ayuntamiento de B., y, en segundo término, porque, o no hubiera procedido legalmente, en virtud de la prohibición contenida en el artículo 18,2 de la vigente Ley de Régimen Local, o, de haber procedido, hubiera agravado considerablemente la situación económica del Municipio de B. y hubiera impedido una contemplación unitaria y debidamente

programada de las necesidades de ambos Municipios.

(Dict. 20 de febrero de 1969.
Expediente núm. 36.211) (9).

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

CONSULTA

En el supuesto objeto del expediente, los únicos motivos invocados para la incorporación son los relativos a la economía que se obtendría con la prestación en común de los servicios municipales y las mayores perspectivas de desarrollo que tiene, al entender de los informantes, el Municipio de M. que el de V. A la incorporación, por otra parte, se han opuesto reiteradamente el Ayuntamiento y toda la población de este último Municipio.

Lo cierto, sin embargo, es que uno y otro Municipios tienen análogos tanto su población como sus recursos económicos. En ambos casos se trata de Municipios con escasa viabilidad económica y administrativa, sin que pueda afirmarse que, como consecuencia de la incorporación propuesta, vaya a mejorar notoriamente esta situación.

Tal vez fuera esta última la razón que impulsara al Ministerio de la Gobernación a acceder a la petición de los vecinos de X. de

(9) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 27 de marzo de 1969.

ser segregada la porción del territorio de V. donde residían, para su ulterior agregación al Municipio de Z., cuando, en realidad, tal segregación iba a colocar todavía al Municipio de V. en peor situación económica y administrativa que en la que se encontraba. Lo que ocurrió, presumiblemente, en este caso fue que pesó claramente en la decisión ministerial la voluntad de los vecinos de X, la falta de oposición absoluta del Municipio de V. y una de las razones invocadas por los interesados, o sea, las dificultades efectivas de desplazamiento de los vecinos de X. a V.

La situación, desde el punto de vista sociológico, en el presente caso, es exactamente la inversa, una oposición decidida y reiterada por parte de los vecinos y del Ayuntamiento de V. a que su Municipio se incorpore al de M. Y si bien es cierto que la voluntad de los interesados en los expedientes de alteración de términos municipales no puede ser decisiva, según ha declarado reiteradamente este Consejo de Estado en anteriores ocasiones, sí debe ser, en cambio, ponderada para apreciar si, en un caso concreto, existen o no notorios motivos de conveniencia económica o administrativa para la incorporación.

No existen en el presente caso motivos superiores y notorios de naturaleza administrativa o económica que aconsejen la incorporación al tratarse de dos Municipios de escasa viabilidad económica, tanto por separado como unidos—, y parece evidente que debe darse un valor especial a la voluntad contraria a la incorpora-

ción expresada por la población de V. y concluir, consiguientemente, apreciando negativamente la existencia invocada de la única causa legal que puede justificar la incorporación forzosa.

El Consejo de Estado quiere poner una vez más de manifiesto, por una parte, que muchos de los problemas planteados con estas incorporaciones o fusiones de mínima magnitud, o desaparecerían, o disminuirían considerablemente si fueran objeto de una previa contemplación general, tanto desde el punto de vista de población como de territorio, como de medios económicos, por la que se llegara razonablemente a concentraciones municipales más amplias. Ahora bien, en tanto en cuanto se opere administrativamente en esta línea en que se está operando, de pequeñas magnitudes, la voluntad de los afectados por las alteraciones de términos municipales debe ser muy cuidadosamente ponderada en la apreciación de la necesidad o conveniencia administrativa de la alteración.

(Dict. 20 de febrero de 1969.
Expediente núm. 36.332.) (10).

3.º No hay ningún reparo que oponer a una propuesta de incorporación de tres Municipios al de la capital de provincia, cuando se acredita la naturaleza voluntaria de la alteración territorial pretendida y su apoyo en causa legal-

(10) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 12 de marzo de 1970.

mente adecuada, cual es la insolvencia económica manifiesta comprobada, por lo exiguo de sus presupuestos, lo reducido de sus inventarios patrimoniales y que los tres Municipios en cuestión tienen agotadas las fuentes de imposición permitidas por la Ley y son actualmente sus tipos los máximos autorizados, situación que, con toda probabilidad, mejorará al realizarse la incorporación.

(Dict. 28 de noviembre de 1968. Expediente núm. 36.220.) (11)

4.º *Las múltiples y esenciales irregularidades procesales cometidas en un expediente, simple o acumulado, de incorporación de un Municipio a otro implican que queda viciado de nulidad todo el procedimiento.*

ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

CONSULTA

El Consejo de Estado entiende que son tantas las irregularidades procesales cometidas en uno y otro expediente que queda viciado de nulidad todo el procedimiento. Conclusión que se funda en las siguientes razones:

Primera. Por lo que se refiere al expediente de incorporación de oficio del Municipio de S. al de V., porque el acto inicial del Gobernador civil de Z., de 23 de septiembre de 1966 debe considerarse ya

un acto nulo, máxime al insistirse en su contenido el 4 de octubre siguiente, después de conocerse por el Gobernador civil de Z. que se encontraba ya iniciado un expediente de fusión voluntaria de Municipios totalmente incompatible con el iniciado por el propio Gobernador civil de oficio. Efectivamente, en el expediente consta que, por acuerdo del Ayuntamiento de S., del propio 23 de septiembre, se había iniciado dicho expediente de fusión voluntaria, y que el Gobernador civil de Z. tuvo conocimiento formal de dicho hecho el 28 del propio mes y año. El Gobernador civil de Z., a la vista de dicho hecho, debió dejar sin efecto su Decreto del propio 23 de septiembre, ordenando la incoación de oficio de un expediente de incorporación forzosa totalmente incompatible con el de fusión voluntaria antes mencionado; o, en el caso contrario, haber acordado, en aplicación del artículo 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la acumulación de uno y otro expediente, por estimar que guardaban íntima conexión, permitiendo de este modo que todas las actuaciones posteriores y los organismos informantes hubieran podido tener en cuenta las soluciones, incompatibles entre sí, propuestas en uno y otro expediente.

A juicio del Consejo de Estado, el Gobernador civil de Z. debió adoptar la primera de las posiciones mencionadas, con lo cual hubiera proseguido normalmente hasta su terminación el expediente de fusión voluntaria iniciado por el Ayuntamiento de S. Pero, al no haberlo hecho así, y al no haber decidido tampoco la acumula-

(11) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 30 de enero de 1969.

ción de ambos expedientes, es in cuestionable que los organismos informantes a nivel provincial no han podido ponderar todos los elementos de juicio que figuran en ambos expedientes, tramitados por separado, lo que puede explicar el distinto contenido de los informes de la Diputación Provincial de Z., de 11 de mayo de 1967 y de 2 de marzo de 1968, que, indudablemente, fueron emitidos, el primero de ellos, con conocimiento exclusivo del expediente de incorporación de oficio de S. a V., y el segundo con conocimiento, además, del expediente de fusión voluntaria del primero de los Ayuntamientos mencionados con los de F., R. y T. No concurriendo, sin embargo, la circunstancia del conocimiento de ambos expedientes más que en el informe de la Jefatura Provincial del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, pero no en otros informes que obran en el expediente, emitido sólo a la vista del expediente de incorporación de oficio tantas veces mencionado.

Segunda. En cuanto al expediente de fusión voluntaria de los Municipios de F., R., T. y S., por una parte, porque no consta debidamente acreditado en el expediente, aunque del mismo se deducen razones suficientes para suponer que sea cierto el hecho de que los Ayuntamientos de R. y T. adoptaran legalmente el acuerdo de iniciar el expediente de fusión de sus respectivos Municipios con los de F. y S., toda vez que los únicos acuerdos que aparecen incorporados al expediente son los adoptados sobre las bases de la fusión por la Comisión intermunicipal de

los cuatro Municipios afectados, en sesión de 30 de septiembre de 1966, y esta justificación se efectúa por referencia en una certificación del Secretario del Ayuntamiento de F. de la sesión celebrada por su Ayuntamiento el 8 de octubre siguiente, pero sin que conste la certificación literal de los acuerdos adoptados al respecto por los Ayuntamientos tantas veces citados de R. y T. Por otra parte, tampoco aparecen unidos al expediente los resultados del trámite de información pública, exigido por la vigente legislación de Régimen Local; ni tampoco el hecho de que se cumpliera dicho trámite por el Ayuntamiento de T., toda vez que en el *Boletín Oficial de la Provincia de Z* de 28 de octubre de 1966 únicamente aparecen los correspondientes comunicados de los otros tres Ayuntamientos afectados por la fusión.

Y, finalmente, porque también debe estimarse nulo el acto emanado del Ministerio de la Gobernación el 9 de enero de 1968, declarando concluso el expediente en aplicación del artículo 98 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, en primer término, porque, para acordar dicho acto, sólo es competente el Consejo de Ministros, con arreglo a lo prevenido en el artículo 20,2 de la vigente Ley de Régimen Local; y, en segundo lugar, porque, aun cuando se estimara que podía ser competente dicho Departamento ministerial para aprobar el citado acto, sería igualmente nulo toda vez que el desistimiento sólo pudo afectar a los Ayuntamientos que efectivamente desistieron, o sea, a los de

F., R. y T., con arreglo a lo previsto en el artículo 98 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, siendo improcedente el declarar concluso el procedimiento con invocación del artículo 98 de la misma Ley, por no ser aplicable, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de S. en ningún momento había desistido de su pretensión, debiendo, por ello, haber continuado la tramitación del expediente hasta su decisión final por el Consejo de Ministros. Es más, en este mismo orden de ideas, la nulidad del acto declarativo de haber concluido el procedimiento es todavía más evidente si se tiene en cuenta que, aun cuando hubiera sido aplicable el artículo 98 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, como erróneamente entendió el Gobernador civil de Z. y el Ministerio de la Gobernación—pues el Ayuntamiento de S. tenía la condición de interesado inicial en dicho expediente y no de tercer interesado personado ulteriormente en el mismo—, lo cierto es que, requerido al efecto el Ayuntamiento de S. por el Gobernador civil de Z. el 25 de septiembre de 1967, con la prevención de que sería aplicado al expediente el artículo 98 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dicho Ayuntamiento acordó expresamente continuar el procedimiento de fusión voluntaria, por lo que, en ningún caso, ni aun por aplicación indebida del artículo 98, tantas veces repetido, de la Ley de Procedimiento Administrativo, debió declararse concluso dicho expediente, toda vez que la parte interesada había contestado dentro del

plazo de diez días, prevenido en dicho precepto, su voluntad de que continuara el procedimiento.

Tercera. Por último, con referencia tanto al expediente de fusión voluntaria como al de incorporación de oficio, porque son muchos los indicios que obran en tal expediente para deducir que muchas de las actuaciones producidas en los mismos no son fiel reflejo de la libre voluntad de los interesados afectados por el expediente, sino fruto de un conjunto de presiones recíprocas operadas en sentido discrepante por los órganos de la Administración a nivel local y provincial, al menos, que han participado en la tramitación de este expediente.

(Dict. 20 de febrero de 1969.
Expediente núm. 36.287.) (12)

5.º *La falta de medios económicos de un Municipio que voluntariamente pretende incorporarse a otro, puesta de manifiesto por lo escasísimo de su presupuesto (pesetas 56.665 anuales), es motivo suficiente para estimar su inviabilidad como Municipio independiente y para justificar la existencia de notorios motivos para la incorporación.*

(Dict. 17 de abril de 1969.
Expediente núm. 36.435.) (13)

6.º *Debe distinguirse la fusión de la incorporación. Mientras en*

(12) Este expediente fue resuelto por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 12 de marzo de 1970, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado.

(13) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del

esta última hay un Municipio (aquel al que otro se incorpora) que continúa su personalidad sin hiato alguno, extinguiéndose, por el contrario, al anexionado, en cambio, en la fusión, son ambos Municipios los que ven su personalidad originaria superada por la emergencia de otro nuevo, que es quien constituye la posterior y sucesiva personificación legal.

(Dict. 2 de mayo de 1969.
Expediente núm. 36.460.) (14)

Ministerio de la Gobernación de fecha 12 de junio de 1969.

(14) Este expediente fue resuelto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de fecha 29 de mayo de 1969.

7.º En aplicación del artículo 73 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, hay que estimar adecuada la acumulación realizada, a nivel de la Administración provincial, en un solo expediente de los dos tramitados en pieza separada para la incorporación de las dos únicas porciones de un Municipio a otros dos Municipios limitrofes, dada la íntima conexión que ambos expedientes guardan entre sí. Máxime teniendo en cuenta la absoluta conformidad tanto de los tres Municipios afectados como de todos los Servicios y organismos informantes.

(Dict. 10 de julio de 1969.
Expediente núm. 36.589.)