

### III. CRONICAS

# La fusión e incorporación de Municipios en España

352.072.1 (46)

por

CARLOS LÓPIZ VILA

Secretario de 1.ª categoría de Administración Local.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. LA FUSION E INCORPORACION DE MUNICIPIOS EN LA PRENSA NACIONAL.—III. LOS DATOS OBJETIVOS DEL PROBLEMA Y SU INTERPRETACION.—IV. LA FUSION Y LA INCORPORACION EN LA DOCTRINA Y EN LAS LEYES: 1. NATURALEZA. 2. MODALIDADES DE LA FUSIÓN Y DE LA INCORPORACIÓN DE MUNICIPIOS: A) *A los motivos.* B) *Al procedimiento.* 3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS MOTIVOS POR LOS CUALES PROCEDE LA FUSIÓN O LA INCORPORACIÓN DE OFICIO.—V. EL PROCEDIMIENTO PARA LA FUSION E INCORPORACION DE MUNICIPIOS: 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. TRÁMITE DE AUDIENCIA. 3. INFORMES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y DEL GOBERNADOR CIVIL. 4. INFORMACIÓN PÚBLICA. 5. REQUISITOS DE LOS ACUERDOS DE INCORPORACIÓN Y FUSIÓN VOLUNTARIA. 6. PECULIARIDADES DEL ACUERDO DE FUSIÓN VOLUNTARIA: A) *El problema de la fijación de la capitalidad.* B) *El problema de la naturaleza de las estipulaciones que convengan.* 7. LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—VI. EFECTOS DE LA FUSION O INCORPORACION.—ANEXO.

## I. INTRODUCCION

El tema de la fusión e incorporación de Municipios ha dejado de ser algo pura y exclusivamente administrativo para convertirse en objeto de la atención general. En un porvenir no muy lejano, los pequeños núcleos de población donde vieron transcurrir su vida la mayor parte de nuestros antepasados, sólo albergarán una proporción insignificante del total de los habitantes del país. La ciudad y sus moradores verán en las aldeas que subsistan un vestigio de la Historia, una pervivencia de formas de vida totalmente superadas.

Esta actitud futura, hoy día se presiente. El pequeño Municipio ha comenzado a funcionar mal. Quiere ponerse al día, ofreciendo a sus vecinos los servicios que una colectividad moderna le reclama, y se

encuentra con que carece de base económica para ello. Quiere buscar soluciones y tropieza con una creciente falta de elementos personales con la iniciativa necesaria. Quiere subsistir, pero la ilusión de sus vecinos más jóvenes y capaces es irse a vivir a la ciudad.

De todo esto, la sociedad actual tiene conciencia y se siente vivamente preocupada. La opinión pública así lo refleja, casi siempre influida por las circunstancias del momento, pero convencida, en términos generales, de que el Municipio rural español se está quedando pequeño.

Sin embargo, es precisamente en los matices que presenta la opinión pública sobre el problema objeto de nuestro estudio donde podemos sorprender la complejidad que en él se encierra, sus conexiones naturales con otros problemas sociales, y los condicionamientos que en cada momento le afectan. Por ello, pasamos a examinar seguidamente qué nos dice la Prensa sobre la fusión e incorporación de Municipios.

## II. LA FUSION E INCORPORACION DE MUNICIPIOS EN LA PRENSA NACIONAL

El hecho que puso en movimiento a la opinión, haciéndola ocuparse del tema que estudiamos, fue una Circular de la Dirección General de Administración Local del año 1960, en la que dicho Centro directivo se ocupaba del problema del pequeño Municipio y encomendaba a los Gobiernos civiles el estudio de su posible solución a través de fusiones e incorporaciones.

A partir de aquella fecha se produce una primera reacción de la Prensa, que no deja de ofrecer diversidad de directrices.

Así, el diario *Imperio*, de Zamora, publicaba un artículo sobre la necesidad de una promoción de fusiones e incorporaciones voluntarias por parte de los Municipios afectados (1). Destacaba el articulista la voluntariedad de esta promoción insistiendo en la necesidad de no esperar a que el Estado acuda a hacerlo, de forma obligatoria.

Por el contrario, *El Diario de Burgos* se pronunciaba por aquellas fechas en favor de la fusión, prescindiendo del carácter más o menos libre o forzoso de la misma (2).

Sin embargo, no siempre se defienden soluciones tan radicales. El

(1) «Rectificación de Demarcaciones territoriales», 15 de diciembre de 1960.

(2) «Necesidad de la fusión de los pequeños Ayuntamientos», 14 de diciembre de 1960.

diario *Nueva España*, de Huesca, comenta, en 12 de enero de 1961, el caso de siete Municipios mancomunados para resolver el problema del agua potable, haciendo elogios de este procedimiento.

La fórmula asociativa también tiene otros partidarios. *El Correo Catalán*, en 18 de febrero de 1962, comenta con entusiasmo la mancomunidad formada por dieciocho Municipios del Valle de Arán para atender sus servicios asistenciales. E incluso *La Mañana*, de Lérida, propugna que la reforma tributaria amplia y el régimen de carta económica son las soluciones más adecuadas para resolver los problemas del pequeño Municipio (3).

Con todo, la actividad concentradora de la Administración es seguida con interés, sobre todo por parte de las Provincias afectadas. *El Correo Español*, de Bilbao, en 29 de marzo de 1962, informa ampliamente del Plan de Reforma de los Municipios vizcaínos elaborado por el Gobierno Civil de aquella Provincia, Plan en el que se preveía que los ciento doce Municipios de la misma quedarán reducidos a cincuenta y tres, mediante veintisiete proyectos de anexión. *El Faro de Vigo* propone no ya sólo la fusión del Municipio, sino la concentración de poblaciones, a fin de poder dotar a las viviendas de los servicios mínimos, de acuerdo con el informe del Consejo Económico Sindical de La Coruña (4). También con respecto a Cuenca el diario *Ofensiva* (5) se hace solidario de la ponencia del Consejo Económico Sindical, en la que se defiende tanto la concentración de términos municipales como la de núcleos urbanos, lo que llevaría a reducir el número de Municipios de doscientos noventa a ciento veinticuatro.

Del problema de la necesidad de la concentración en Guadalajara se ha ocupado extensamente la prensa de Madrid y Barcelona. *El Diario de Barcelona* (6), *El Alcázar* (7) y *Arriba* (8) dedican amplia información a la situación de esta Provincia, defendiendo para la misma la concentración municipal.

El desarrollo de los grandes centros urbanos de nuestra Patria lleva consigo la incorporación de Municipios. Así, *Unidad*, periódico

(3) «Ante la revisión de la Ley de Régimen local», 25 de marzo de 1962.

(4) «Solución para Galicia: concentrar los Municipios rurales en núcleos de 2.500 habitantes por lo menos», 15 de marzo de 1962.

(5) «En la Provincia deben reducirse los Ayuntamientos a ciento veinticuatro», 15 de febrero de 1962.

(6) «Planes de progreso para una Provincia subdesarrollada», 10 de enero de 1962.

(7) «Sobran pueblos y faltan ciudades», 26 de febrero de 1962.

(8) «Un problema de Guadalajara: exceso de Ayuntamientos», 28 de febrero de 1962.

de San Sebastián, comenta, en 3 de julio de 1965, la incorporación voluntaria al Municipio de Bilbao de otros cuatro como consecuencia de estar situados en la zona de expansión de la capital y examina casos análogos sucedidos en Guipúzcoa.

La pervivencia del problema que estudiamos, muy acusado en la Provincia de Soria, y el impacto del desarrollo económico, hace que trate de simultanearse la concentración de Municipios con la ordenación rural. Tal es el sentido del artículo titulado «Se ha iniciado en la Provincia la concentración de Municipios», aparecido en el diario *Arriba* el 2 de octubre de 1965.

La preocupación por el desarrollo económico y social que incide sobre el problema objeto de nuestro estudio se acentúa en los últimos años, como nos muestra la información aparecida en el *A B C* el 26 de febrero de 1967 sobre un Plan de agrupación y fusión de Municipios rurales menores de 500 habitantes. Según el artículo, los fines de dicho Plan consisten, en principio, en mantener y explotar conjuntamente los servicios administrativos. Pero la aspiración de las autoridades y de los Municipios no para ahí, sino que han acordado planificar la comarcalización de la Provincia atendiendo a criterios de riqueza agrícola, ganadera, industrial, minera, etc., actualizando a su vez las necesidades reales de cada una de las comarcas con miras a obtener mayor productividad. Análogamente, concentración parcelaria y reformas de estructuras administrativas aparece puesta de manifiesto en la información aparecida en *La Vanguardia*, de Barcelona, el 24 de febrero de 1967, sobre la fusión voluntaria de cinco Municipios gerundenses.

Esta panorámica sobre la opinión pública en la materia que estudiamos pone de relieve los siguientes hechos:

1.º Que un estado de opinión suscitado desde dentro de la Administración, de conformidad con sus directrices, pronto evolucionó hacia una mayor diversidad de puntos de vista, llegando a interesar a diarios de todas las tendencias.

2.º Que el problema tiene especial intensidad en un reducido número de Provincias.

3.º Que la opinión pública implica toda una serie de temas en la concentración municipal variables según la época: agobio del contribuyente, dispersión de la población, desarrollo económico, concentración parcelaria, etc., latentes en cada coyuntura.

4.º Que se confunde con frecuencia el problema de la disemina-

ción de la población con el de la pluralidad de estructuras administrativas locales.

5.º Que se va imponiendo cada vez más la idea de que la concentración de Municipios sólo tiene sentido dentro de un cuadro de medidas encaminadas al mejoramiento de las estructuras económicas y sociales del territorio.

En resumen, a través de todo ello se percibe la complejidad y variabilidad (o dinamismo) del tema y la necesidad de partir de unos datos firmes y objetivos para el auténtico conocimiento del problema, que es lo que seguidamente pasamos a examinar.

### III. LOS DATOS OBJETIVOS DEL PROBLEMA Y SU INTERPRETACION

Siguiendo un prejuicio muy explicable, dice Marqués Carbó (9) que en las zonas de concentración humana donde el regadío o la industria determinan fuertes núcleos de población, es frecuente observar cómo los Municipios se multiplican al propio tiempo que se ciñen con linderos más fuertemente acusados.

Sin embargo, el examen de las cifras parece revelarnos otra cosa. Tomando los datos consignados en el Anexo sobre Obras y Servicios de las Corporaciones locales del Plan de Desarrollo Económico y Social, así como los que figuran en el *Anuario Estadístico de España de 1967* (todos ellos referidos a 1960), resulta con toda claridad que cuanto menor es la población provincial, mayor es el número de Municipios de la Provincia (10).

Si representamos sobre un mapa de la Península la dispersión administrativa, podemos ver que se localiza en ciertas regiones: Castilla la Vieja y parte de la Nueva, Aragón, etc.

La localización de la dispersión administrativa no coincide con la de la dispersión de núcleos habitados. Esta última afecta principalmente a Galicia y Asturias. Se trata de áreas en las que en lo agronómico predomina el minifundio, y entre la enorme pluralidad de núcleos habitados que en ellas existen hay una cierta jerarquía natural determinada por la geografía (en particular, por las condiciones orográficas e hidrográficas) que da lugar a localizaciones privilegiadas en cuanto a comunicaciones (puntos de paso obligado, mejor accesibilidad, proximidad de puertos marítimos, etc.), condiciones más favorables de cultivo, disponibilidad de terrenos, etc., todo lo cual in-

(9) *Derecho local de España*, tomo I, pág. 76.

(10) Véase cuadro anexo al final de este trabajo.

fluyó en la tendencia de concentrar en estos puntos la organización administrativa local.

Por el contrario, en las partes del territorio nacional en que se observa una acentuada dispersión de organizaciones administrativas locales, se comprueban, por lo general, una serie de características geográficas (físicas y humanas) comunes: situación en la Meseta Central: escasa densidad de población; falta de agua que impide una diseminación geográfica acusada y una topografía de llanura que no determina casi ningún punto naturalmente privilegiado (11).

La combinación de una cierta tendencia a la concentración humana, impuesta por la escasez de agua, con una debilísima densidad de población ha determinado el tamaño del núcleo de población de nuestra Meseta Central. La falta de una jerarquía natural entre estos centros hizo posible la constitución de Ayuntamiento en cada pueblo (12).

De los factores que acabamos de enumerar, el más decisivo, sin duda, es el de la densidad de población que, por variar acompasadamente con la evolución de la estructura económica, determina que esta evolución sea, a través de él, un elemento condicionante de toda reforma que pretenda realizarse en el ámbito de la Administración local (13).

Ahora bien, en nuestro actual sistema político y económico, la

---

(11) Estas afirmaciones no pueden hacerse, obviamente, respecto de las Provincias de Navarra, Gerona, Lérida, cuya dispersión administrativa vendrá determinada por otros factores peculiares en cuyo análisis no podemos entrar.

(12) Sabido es que la Constitución de 1812 en su artículo 310 disponía que «se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente».

Parece ser que en Castilla se dio cumplimiento diligente a este precepto, no sucediendo lo mismo en otras regiones.

(13) En el Anexo de Factores Humanos y Sociales del I Plan de Desarrollo Económico y Social (pág. 28) se dice lo siguiente: «Una mirada atenta a los datos de densidad... permite descubrir una característica importante y bien conocida de la estructura geográfica de la población. Tal característica es que la población está más concentrada en la periferia que en el interior. Salvo la excepción de Madrid, puede hablarse del gran vacío demográfico existente en el interior de la Península, que está formado, además de Madrid, por las demarcaciones del Duero, Tajo y Guadiana y del Ebro, donde la densidad humana da sus cifras unitarias más bajas. Aparece, pues, Madrid como una demarcación singular por su gran densidad demográfica, dentro de aquel inmenso vacío. Esta estructura espacial y geográfica no es constante en el tiempo... Aquí puede verse, utilizando los porcentajes, que dicha estructura ha variado en lo que va de siglo. Las causas de esta variación radican fundamentalmente en los movimientos migratorios que, como veremos más adelante, muestran una clara tendencia hacia Madrid o hacia la periferia». Esto es, hacia las regiones en una fase más avanzada de desarrollo y con una mayor renta *per capita*.

evolución de las estructuras económicas se realiza a través de un Plan, que en definitiva orientará y marcará el sentido de tal evolución. Planificación, desarrollo de estructuras económicas, evolución de la densidad de población y reforma de las estructuras administrativas locales son, pues, variables que sucesivamente se condicionan las unas a las otras. Por ello, es evidente que carecería de sentido toda política de fusión o incorporación de Municipios que no tenga en cuenta la transformación de estructuras económicas programadas por el Estado para la zona en que se intente realizar (14).

¿Cuáles pueden ser, en términos generales, las líneas de estas transformaciones económicas en las áreas en que actualmente existe exceso de Municipios?

A este respecto podemos señalar, sin grave riesgo de error, que el progreso tecnológico en la agricultura conduce a una disminución de la población en el sector agrícola; que la evolución de la demanda de cereales es de sentido relativamente decreciente y que para atenderla serán cada vez necesarias menores extensiones de terreno, a las que será preciso darles otro destino, bien sea por transformación de cultivos (en cuyo caso muchas veces será posible mantener estable su población), bien por dedicarlo a fines forestales o de pastizal (en cuyo caso la despoblación será aún más acusada).

La industrialización de ciertas zonas que hoy son rurales, bien por descongestión de las grandes ciudades, por sus favorables condiciones de localización o por un desarrollo industrial inducido por la propia evolución del sector agrícola (como ha ocurrido ya en Levante), favorecerá, por el contrario, el aumento de la densidad.

La articulación de la planificación económica, la evolución demográfica y la reforma de estructuras locales, operará, pues, las líneas generales en los siguientes sentidos:

A) Aquellas zonas agrícolas que hoy se dedican a cereales y que

---

(14) TRÍAS BELTRÁN, Comisario general para la Ordenación Urbana de Madrid, afirma: «Una política coherente de planificación y desarrollo regional postula ineludiblemente el análisis, revisión o reorientación a las estructuras institucionales... Entre otros problemas institucionales que inciden directamente en la planificación regional, existen cuatro que ocupan lugar preferente: 1) La estructura jurídico-social agraria. 2) La legislación industrial. 3) La organización financiera y del crédito. 4) El régimen local tanto orgánico como económico». («La planificación regional», en *Problemas políticos de la Vida local*, 1963, págs. 84 y 85).

Por otra parte, y en un plano de inmediata aplicación, es significativa la opinión del Consejo de Estado, en cuyo dictamen de 15 de enero de 1954 (expediente 13.653) se dice que «si en el terreno que se pretende segregar se proyecta levantar instalaciones industriales que repercutan económicamente en el Municipio al que pertenece, se deberá denegar la petición de segregación».

se prevea se hayan de dedicar en el futuro a un destino forestal o a pastos, verán disminuir considerablemente su densidad de población. La solución más adecuada para la organización de estas zonas parece ser la supresión de Municipios, el traslado de población a otros lugares y la adscripción de sus términos a los de otros que no tengan tal problema demográfico.

B) Aquellas zonas de carácter predominantemente agrícola que deban mantener su actual nivel demográfico o que experimenten pequeña disminución de población, pero cuyas estructuras económicas sean racionalizadas por transformación de secanos en regadío, concentración parcelaria u ordenación rural y cuyo nivel de vida se haya de elevar, deberán racionalizar su estructura administrativa local preferentemente mediante fusión, centralizando la gestión de sus asuntos en el punto donde se haya establecido la sede de las nuevas instituciones económicas, tales como comunidades de regantes, centrales hortofrutícolas, cooperativas, etc. Cada uno de los nuevos Municipios deberá tener el territorio que aconseje la unidad técnica de transformación de cultivos, concentración parcelaria u ordenación rural (15).

Además, se crearán órganos *ad hoc* para colaborar con el órgano local en aquellos servicios que excedan de sus posibilidades (16).

---

(15) La Instrucción de 29 de septiembre de 1964 para la Ordenación rural, desarrollando el Decreto de 2 de enero del mismo año, basa el planeamiento de la ordenación rural en la comarca (compuesta de varios términos municipales) y, dentro de ella, en la actuación por zonas que serán también objeto de Planes de ordenación ajustados a las directrices señaladas en el planeamiento de la comarca.

Parece, pues, que no sería desacertado estudiar la posibilidad de emprender, simultáneamente con dicha ordenación, una reforma de las estructuras administrativas locales con base en las unidades técnicas de la ordenación rural.

El artículo 6.º de la Ley de Concentración parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962, y la legislación de colonización de zonas regables (principalmente el artículo 4.º de la Ley de 21 de abril de 1949) ofrecen base suficiente para mantener análogo criterio.

(16) Estimamos que los órganos colaboradores con el Municipio rural han de ser varios, como en la actualidad debiera haber sucedido si algunos organismos existentes hubieran tenido los recursos necesarios.

Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Colonización, que en virtud del apartado B del artículo 2.º del Decreto de 10 de enero de 1947 (Colonización de interés local) está facultado para conceder auxilios a los Ayuntamientos rurales para fines tan amplios como mejora y embellecimiento del medio rural. Y nada impediría que en el futuro tuviese las mismas facultades.

La creación de circunscripciones intermedias entre la Provincia y el Municipio también se defiende por la generalidad de la doctrina (CARRO MARTÍNEZ y JORDANA DE POZAS, entre otros) como una fórmula viable para la colaboración que se propugna.

Todo ello sin contar con las instituciones de crédito oficial específicamente

C) Aquellos Municipios de zonas que vayan a ser objeto de cierto grado de industrialización y que por ello vean aumentar su población, deberán mejorar sus servicios locales preferentemente mediante la constitución de mancomunidades voluntarias y con la ayuda de órganos *ad hoc* (17).

D) Aquellos Municipios que se vean comprendidos en zonas de influencia de grandes ciudades o en áreas metropolitanas deberán ser integrados en la organización administrativa local del núcleo que ejerce la influencia, si el crecimiento demográfico de la zona o área fuese centripeto, y asociados con él, si el crecimiento fuese concéntrico. También estas medidas deberán completarse con la actuación de organismos específicos (18).

No obstante las reflexiones que acabamos de hacer, la variedad y complejidad de los problemas que en ellas se implican, la imposibilidad de que el Plan ascienda a ocuparse con detalle de todas las transformaciones aludidas y la diversidad de fases en que se encuentra el desarrollo de las diversas regiones del país (19) son obstáculos casi insuperables para la rigurosa determinación de las directrices a aplicar en cada parte del territorio afectado por el problema, y sobre todo para concretar estas directrices en medidas individualizadas que afecten a territorios y colectividades bien delimitados. Por ello, existen multitud de normas que centran su atención en algunos de los problemas que aquí se han abordado conjuntamente y, que si bien llevan

---

configuradas para atender a operaciones propias de las colectividades rurales. En Francia, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Económico y Social (F. D. E. S.), creado por Decreto de 30 de junio de 1955, y el Fondo Nacional de Ordenación del Territorio (F. N. O. T.), creado por Ley de 8 de agosto de 1950.

(17) También en relación con estos órganos colaboradores existen precedentes en nuestra legislación que pueden servir para configurar otros similares en el futuro. Sobre todo presenta particular interés la figura de la Gerencia del Polo de Promoción o Desarrollo, establecida en el Decreto de 30 de enero de 1964 y a la que, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto de 4 de octubre de 1952, corresponden importantes funciones en orden a la gestión de la concesión de créditos presupuestarios estatales en beneficio del Polo. Tan importante como la anterior puede ser la Gerencia urbanística de la mancomunidad de Municipios, autorizada por el artículo 204, párrafo 3, de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

(18) Véase nota 23.

(19) TRIÁS BELTRÁN, en el artículo citado, y siguiendo la clasificación de ROSTOW, considera que en España se hallan en fase de «en vías de despegue» la Submeseta Norte, Canarias, Andalucía y Galicia; en fase de haber efectuado el despegue hacia el desarrollo, Baleares, Ebro, Submeseta Sur (con Madrid) y Levante; y en fase de madurez, entrando en el período de «consumo en masa», Cataluña y la región Cantábrica.

implícitas una alusión a los demás planteados, se quedan frecuentemente en eso; son disposiciones que pudiéramos llamar «de planificación específica», y, por tanto, parcial, con todos los inconvenientes que esto supone. Tal sucede en nuestro Derecho con las normas de Planes nacionales de Urbanismo, contenidas en la Ley del Suelo (20); poblados de colonización (21); disposiciones sobre Ordenación rural (22) y legislación de áreas metropolitana (23).

Vistas las orientaciones que acabamos de exponer, y teniendo en cuenta las características que presenta el problema de la dispersión administrativa municipal en España, se comprende claramente que la cuestión de la reforma de las estructuras locales haya de ser abordada con especial prudencia, aunque tenga defensores a ultranza.

---

(20) El apartado c) del artículo 3.º de la Ley del Suelo encaja dentro del planeamiento urbanístico la facultad de emplazar los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población española en el territorio nacional, y el artículo 7.º dispone que el Plan Nacional de Urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población.

(21) Se rigen por el Decreto de 20 de octubre de 1966 en el que se admite la posibilidad de constitución de una sola Entidad municipal que agrupe a dos o más pueblos en el caso de que se construyan varios en una misma zona.

(22) Véase nota 15.

(23) Aunque presente un mayor interés el estudio de las áreas metropolitanas desde el punto de vista urbanístico, tal como lo ha hecho la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, sólo podemos aludir aquí a la legislación dictada para hacer frente a los problemas planteados por el desarrollo de las grandes ciudades. Siguiendo a ENTRENA CUESTA (*Problemas políticos de la Vida local*, 1965, pág. 291), debemos señalar que nuestra legislación ceñida a Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao atravesó una primera etapa de tendencia favorable a la incorporación de los Municipios del área de la capitalidad. Las Leyes de 25 de noviembre de 1945 y 1 de marzo de 1946, relativas al Gran Madrid; la de 17 de julio de 1945, reguladora del Gran Bilbao, y la de 18 de diciembre de 1946, dada para Valencia y su comarca, responden a esta tendencia. La rectificación se inicia con la Ley de Ordenación urbana de Barcelona y su comarca, de 3 de diciembre de 1953, y la Ley de 7 de noviembre de 1957 que tratan de establecer un Plan del área que resuelva sus problemas sin que sea necesario proceder a la anexión de los Municipios afectados y de establecer servicios públicos de interés comarcal. En análoga línea se mueve la Ley de 23 de mayo de 1960 reguladora del Régimen especial de Barcelona.

La Ley especial del Municipio de Madrid de 11 de junio de 1963 rehuye también el sistema de incorporaciones. Pero el abandono definitivo del sistema está regido en la Ley del Área metropolitana de Madrid, que en el párrafo 4 de la exposición de motivos condena las anexiones afirmando que «el continuar éstas no es defendible ni técnica ni urbanísticamente, ni según el propio interés del Municipio de Madrid o de las exigencias de las demás áreas, gravemente afectadas por deficiencia de servicios y medios». Y en consecuencia, dicha Ley, en su disposición final primera, deroga la de 1 de marzo de 1946, en cuyo artículo 4.º se consagraba el principio de anexión.

En tal sentido se pronuncian las conclusiones adoptadas por el Seminario de Problemas Políticos de la Vida Local desarrollado en Peñíscola en el verano de 1961, afirmando la conclusión octava, entre otras cosas, lo siguiente:

«Se estima muy conveniente incrementar la ya iniciada política encaminada a robustecer el Municipio mediante una acción divulgadora, persuasiva y—dentro de límites prudentes—de presión gubernativa para la fusión de los más pequeños o su agregación a otros mayores colindantes.

Abordar la ingente tarea de una revisión sistemática, en escala nacional, de la actual división en términos municipales ofrece el riesgo de suscitar una inquietud general en el país y requiere la previa posesión y estudio de una gran masa de datos y de informes» (24).

En la misma línea se sitúa la Ley 48/1966, de 23 de julio, al conferir importantes beneficios económicos (artículo 16) a los Municipios que se integren en Agrupaciones para sostenimiento de Secretario común y prestación de servicios obligatorios mínimos (artículo 15) y a los que se fusionen o incorporen (artículo 17), concediéndose mayor importancia a la primera fórmula, que habrá de ser desarrollada en disposiciones reglamentarias, previéndose en los estatutos tipo que se elaboren por el Ministerio de la Gobernación modalidades de Gerencia a los que facultativamente puedan acogerse los Ayuntamientos agrupados.

Finalmente, Marqués Carbó (25) trata de recoger la postura oficial sobre el problema a través de las declaraciones del Ministerio de la Gobernación. Tal postura consiste fundamentalmente en la creación de entidades locales intermedias (comarcas) y supraprovinciales (regiones), las primeras de las cuales suplirían y completarían las insuficiencias de la Administración municipal.

(24) En análogo sentido, CARRO MARTÍNEZ (*Problemas políticos de la Vida local*, 1966, págs. 279 y sigs.) afirma que «la profunda repulsión de las colectividades que han recibido ya el rango formal de Ayuntamiento a perder tal situación, unida a los vigorosos sentimientos individualistas y particularistas que anidan en nuestros pueblos, presentan muy poco viable una solución radical y generalizada basada en la *capitisdiminutio*. Por ello, debe pensarse algún procedimiento que manteniendo con ligeras variaciones la actual distribución de Municipios, permita no obstante obviar las incapacidades prestatorias de los Municipios de escasa entidad». No obstante, en 1966, las conclusiones del Instituto de Estudios del Castillo de Peñíscola (*Problemas políticos de la Vida local*, Seminario 3.º, conclusiones 3.ª y 4.ª) son mucho más radicales en orden a la fusión de Municipios, si bien parecen menos convincentes.

(25) REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 151, 1967.

En vista de todo lo cual, procede que nos ocupemos con la mayor atención de las normas sobre alteración de términos municipales, contenidas en la Ley de Régimen local y Reglamento de Población y Demarcación territorial, único medio que en la actualidad permite paliar los inconvenientes de una perjudicial dispersión administrativa, atendiendo a las circunstancias de caso concreto.

#### IV. LA FUSION Y LA INCORPORACION EN LA DOCTRINA Y EN LAS LEYES

##### 1. NATURALEZA.

El primer problema que nos plantea desde este punto de vista la fusión y la incorporación de Municipios es el de su naturaleza jurídica.

La Ley de Régimen local, en el capítulo II del libro primero, titulado «Constitución y alteración de las Entidades municipales», trata de la fusión y de la incorporación. Pero la propia Ley coloca a estas figuras jurídicas en una sección que trata de los términos municipales, y, más concretamente, el artículo 12 de la propia Ley dice: «Los términos municipales podrán ser alterados: 1.º Por incorporación de uno o unos Municipios a otros limítrofes. 2.º Por fusión de dos o más Municipios limítrofes. 3.º Por segregación de parte de uno o de varios Municipios para constituir otro independiente. 4.º Por segregación de parte de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe».

La Ley, pues, viene a considerar que la incorporación y la fusión son esencialmente alteraciones del término municipal y teniendo en cuenta que éste es definido en el artículo 11 como el territorio al que se extiende la jurisdicción de un Ayuntamiento, la Ley trata, en definitiva, de considerar que la esencia de la fusión y de la incorporación es el cambio del territorio.

La doctrina también comparte este punto de vista. Royo Villanova (26) sostiene esta misma tesis. Y en análogo sentido Marqués Carbó (27).

Tal postura nos parece simplista en grado sumo. Si bien toda incorporación o fusión implica una alteración del término municipal, implica igualmente una alteración de la población y una sustancial modificación de la actividad municipal. Implica, en definitiva, en el

(26) *Los términos municipales y sus alteraciones*, Madrid, I. E. A. L.

(27) *Ob. cit.*

caso de la fusión la aparición de una nueva persona jurídica y la extinción de otras y en el de la incorporación la extinción de una de ellas solamente y la «sucesión», por decirlo así, de otras.

La tesis territorialista, sostenida por la legislación y la doctrina patria, se basa en la preeminencia del territorio sobre el resto de los elementos esenciales del Municipio.

La teoría de Jellinek, del territorio elemento del Estado, fue impulsada por Zitelmann más allá de lo que la lógica autoriza, considerando que el territorio es algo así como el cuerpo del Estado; guarda con él, no una relación objetiva, sino una relación de identidad.

La teoría de la competencia, según la cual el territorio es el ámbito espacial de vigencia del Derecho, también ha sido deformada en el sentido territorialista. Giese indica que la diferencia entre esta teoría y la del territorio elemento radica en que el territorio elemento es un concepto prejurídico mientras que el territorio—ámbito de competencia—es un concepto jurídico. Bastaría admitir que el primero determina en alguna manera el segundo, para tener ya planteado el problema de la preeminencia del territorio.

En realidad, y según hemos visto al tratar del tema de la reforma de las estructuras locales, la visión territorialista del problema está hoy día completamente superada. Lo que hoy nos preocupa, en relación con las fusiones y las incorporaciones, no es la alteración de los términos, sino la necesidad de proporcionar a grupos sociales exiguos y dispersos aquellos servicios públicos de índole local que hoy se consideran indispensables para mantener un nivel de vida colectiva aceptable. Y, por otra parte, la necesidad de evitar un exceso de organizaciones administrativas de ínfima envergadura que se hace preciso sustituir, en aras de la economía, por unas pocas mayores y más eficaces.

El segundo problema que se nos plantea es el de la compatibilidad del carácter natural del Municipio reconocido en el artículo 1.º de la Ley de Régimen local con la posibilidad de que el Gobierno, de oficio, pueda fusionar, incorporar, suprimir, etc., Municipios.

A este respecto cabe señalar que en nuestro Derecho era tradicional la posición de reconocer que por ley podían realizarse de oficio estas modificaciones, siendo siempre admitida a instancia de parte y que por tal razón histórica hoy día subsiste (aunque con menores formalidades) la posibilidad de alteraciones de oficio. Royo Villanova, en la obra citada, nos dice que la Ley de 2 de octubre de 1877, aun respetando en principio la iniciativa de las poblaciones intere-

sadas, confiaba a las Diputaciones provinciales la resolución de los expedientes sobre creación, segregación y supresión de Municipios y términos. Sus acuerdos eran ejecutivos cuando fuesen adoptados de conformidad con los interesados. En caso de disidencia la aprobación sería objeto de una ley.

A pesar de ello señala el autor de referencia disposiciones de excepción para el ensanche de Madrid y poblaciones mayores de 100.000 habitantes, en que la agregación podía hacerse por decreto, dando cuenta a las Cortes. Se vislumbra aquí el hecho de que la urgencia de los problemas planteados por la concentración urbana se compaginaba mal con la intervención directa del órgano legislativo.

El Estatuto municipal mantuvo el mismo criterio respecto de las alteraciones de oficio, si bien, en aras de la autonomía municipal concedía amplia libertad para las alteraciones voluntarias. Más libertad todavía para estas establece la Ley municipal de 1935, si bien admite la posibilidad de que el Gobierno acuerde fusiones o incorporaciones de oficio mediante decreto. Para que esto se haga con garantía, establece una tramitación similar a la que en la actualidad se sigue.

## 2. MODALIDADES DE LA FUSIÓN Y DE LA INCORPORACIÓN DE MUNICIPIOS.

La primera división que podemos establecer viene señalada en la propia Ley, y en el Reglamento de Población y Demarcación (artículos 8.º, 9.º, 14 y 15), y es de la de oficio o a instancia de parte. Esta división impone un régimen jurídico distinto para una y otra que afecta a los siguientes elementos:

### A) *A los motivos.*

La incorporación acordada por el Gobierno habrá de fundarse en notorias necesidades y conveniencias administrativas que lo aconsejen (artículo 8.º del Reglamento de Población).

En la fusión, por el contrario, no se establece distinción alguna entre los motivos que autorizan acordarla de oficio o a instancia de parte (artículo 9.º del Reglamento de Población).

### B) *Al procedimiento.*

La incorporación y la fusión de oficio se tramitan de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Reglamento de Población. La incorporación y la fusión voluntarias se tramitan de conformidad con

lo establecido en los artículos 15 y 16 del mismo Reglamento.

El primer problema que nos plantea esta división es el relativo a los diferentes motivos que autorizan la incorporación voluntaria y la incorporación de oficio. Aunque para la voluntaria no se especifican motivos, es evidente que habrá de fundarse en motivos de importancia.

El segundo problema es que las incorporaciones y fusiones de oficio parecen estar configuradas como un medio extremo y de excepcional aplicación. Sólo cuando se agoten todas las medidas de buena administración procederá la alteración del término, y sólo cuando no sea posible la alteración parcial procederá la incorporación a la fusión de oficio.

Esto deriva, en primer lugar, de la obligación de establecer todas las exacciones previstas en la Ley cuando ello sea necesario para equilibrar su presupuesto, según se deduce del artículo 578, y más particularmente de su apartado 2.º, y de la necesidad de autorización del Delegado de Hacienda para prescindir de alguna o algunas de las exacciones (artículo 584).

El caso de persistente liquidación con déficit, si ella es debida a mala administración, puede dar lugar al régimen de tutela (art. 425).

Sólo cuando la falta de recursos sea irremediable e imposibilite para prestar los servicios mínimos obligatorios procederá la fusión. Y aunque en el apartado c) del propio artículo 13, y en el 14 se habla de conveniencia administrativa, por lógica imposición de unidad de criterio se ha de considerar que la conveniencia ha de ser de índole tal que no pueda ser lograda sino a través de la fusión o incorporación pretendida.

La doctrina legal del Consejo de Estado mantiene este punto de vista. En el dictamen de 9 de abril de 1959 (exp. 24.864) dicho Alto Cuerpo Consultivo afirmó que no es aconsejable acceder a la fusión de Municipios cuando, aparte de oponerse a ella la totalidad de los vecinos de uno de ellos, con esa fusión se pretende enjugar déficit presupuestarios sin agotar las medidas autorizadas por la Ley para elevar sus ingresos.

Otro problema que plantea la distinción entre fusión de oficio y a instancia de parte es la posibilidad de que una fusión de oficio se transforme en fusión a instancia de parte o viceversa. Tal posibilidad está admitida por nuestro Tribunal Supremo en sentencia de 24 de mayo de 1965, la cual, en su tercer Considerando dice lo siguiente: Que la casi totalidad de los argumentos de la parte recurrente se re-

fieren a la legalidad del procedimiento seguido, por entender que el expediente se tramitó en dos fases, en cada una de las cuales se aplicó con cauce procesal distinto y excluyente del otro: esto es, que se inició, instruyó y concluyó por una Corporación local incompetente —la de Paiporta— a instancia de particulares, para pasar luego a transformarse en procedimiento de oficio por decisión de la Dirección General de Administración Local, que ejercitaba indebidamente facultades delegadas y no subdelegables, incidiendo con ello en tacha sustancial que ocasiona la nulidad del Decreto impugnado; pero tan rígido parecer pugna, en primer lugar, con el sistema establecido por la Ley de 17 de julio de 1958—aplicable armónicamente con las disposiciones del Reglamento de 1952—que, partiendo de los principios de esencialidad y economía procesales (artículos 29, 50 y 54), restringe taxativamente el ámbito de las nulidades *in radice* e insubsanables a casos distintos del de autos (artículo 47) y los distingue de las simples expectativas de anulabilidad, sujetas a la ponderación y al juego de los factores jurídicos concurrentes en cada caso (artículo 48), entre los que figuran la validez derivativa de actos (artículo 51), la conservación y no duplicación de actuaciones válidas (art. 52) y la subsanación convalidatoria (art. 53); todos los cuales conducen en el caso de autos a la apreciación preliminar de que una simple deficiencia formal al comienzo de unas actuaciones, debidamente encauzadas después, con un alcance meramente calificativo, no tiene fuerza suficiente para provocar la invalidez de su resolución, si ésta se ajusta al derecho sustancial aplicable».

### 3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS MOTIVOS POR LOS CUALES PROCEDE LA FUSIÓN O LA INCORPORACIÓN DE OFICIO.

El artículo 13 de la Ley de Régimen local dispone que «con los trámites que señala el artículo 20, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, podrá disponer la fusión de Municipios limítrofes, a fin de constituir uno solo:

- a) Cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley;
- b) Cuando por el desarrollo de sus edificaciones se confundan sus núcleos urbanos, y
- c) Cuando existan notorios motivos de necesidad, conveniencia económica o administrativa».

Análogamente, dispone el artículo 14 que «en el caso del apartado c) del artículo anterior podrá también el Gobierno incorporar

uno o más Municipios a otro». Conuerdan con estos preceptos los artículos 9.º y 8.º del Reglamento de Población y Demarcación territorial.

A la vista de tales preceptos, el problema que se nos plantea con mayor agudeza es el de la determinación de cuáles pueden ser los motivos de conveniencia económica o administrativa, ya que esta expresión adolece de excesiva vaguedad.

A este respecto debemos señalar lo siguiente:

1.º Los motivos de conveniencia económica o administrativa son motivos de conveniencia general, esto es, han de convenir a la colectividad y no a una clase, sector o zona de ella. En consecuencia no son motivos de conveniencia administrativa los que implican un beneficio solamente para un sector, zona o clase.

El Consejo de Estado, en su dictamen de 12 de enero de 1956 (expediente 18.097) afirma que «la vigente Ley de Régimen local autoriza estas alteraciones por motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa en el apartado c) del artículo 13, motivos que deben apreciarse objetivamente teniendo en cuenta *todos* los intereses afectados. Las excelentes perspectivas económicas del Municipio de C., en vista de las obras de transformación en curso, deben tomarse en consideración en cuanto que muestran que la apegación no es necesaria para su desenvolvimiento económico, mientras que, de otro lado, en la situación deficitaria de la economía municipal de S. cualquier desmembración es un principio gravemente perjudicial. En el orden administrativo, los intereses aducidos (sobre todo en lo que respecta al servicio de guardería, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de S. deba mejorarlos, de comprobarse que no cumplen las finalidades exigidas por la ley) son intereses de propietarios no vecinos del lugar afectado por la segregación, intereses que no pueden, por lo menos, absolutamente, ser tomados en consideración en materia de alteración de términos municipales».

2.º Cualquier beneficio general o interés superior que pudiera derivarse de la fusión o incorporación, determina la conveniencia administrativa de la misma (dictamen de 5 de febrero de 1959, expediente 24.577). Por consiguiente, no resulta práctico tratar de determinar los motivos de necesidad o conveniencia administrativa aunque en ocasiones se haya hecho a manera de ejemplo (véase dictamen de 3 de mayo de 1952, expediente 9.696).

3.º La necesidad o conveniencia administrativa que motiva la fusión ha de ser notoria.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por notoriedad? En la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1966 (incorporación de Tejares a Salamanca) se dice que no cabe interpretar la notoriedad *strictu sensu* con criterio lexicológico en relación con los motivos, como los que sean públicos y sabidos de todos, sino más bien como los que reflejan clara y paladinamente las actuaciones expedientales y sean por ello base objetiva y adecuada para la resolución que se dicte.

4.º Los motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa y su notoriedad son de apreciación discrecional por parte de la Administración central.

Esto ha sido reconocido tanto por el Consejo de Estado en el dictamen de 5 de febrero de 1959 (expediente 24.577) ya citado, como por el Tribunal Supremo en sentencias de 24 de mayo de 1965, 10 de junio del mismo año, 1 de marzo de 1966 y 13 de mayo de igual año.

Sin embargo, la doctrina de nuestro Tribunal Supremo sobre la discrecionalidad de la Administración en esta materia presenta una matización especial en la sentencia de 1 de marzo de 1966, cuya doctrina es recogida íntegramente en la de 10 de junio del mismo año.

En la primera de ellas se dice: «La revisión jurisdiccional del acuerdo de incorporación y el juicio crítico sobre su legalidad y procedencia que le sirva de soporte, ha de versar sobre la efectiva existencia de tales motivos y su condición de notorios, pero reconociendo y dejando a salvo, en todo caso, un amplio margen de libertad al Consejo de Ministros, según declaró de modo categórico la sentencia que dictó la Sala el 18 de marzo de 1959, cuya doctrina se reitera en ésta, pues sólo aquel órgano superior de la jerarquía administrativa puede valorar con acierto las circunstancias de todo orden que, en momento y ocasión determinados, definen el interés general».

Estamos aquí ante un supuesto de la llamada discrecionalidad técnica, es decir, de una discrecionalidad que no se da frente a la ley, pero que se da frente al juez, porque éste nunca podrá sustituir—como dice Garrido Falla—por sus propios puntos de vista los que la Administración tenga sobre los motivos de oportunidad y conveniencia.

Garrido Falla considera que tal especie de discrecionalidad es perfectamente admisible dentro de un concepto genérico de la misma y a esa tesis nos adherimos.

No sería completo este examen sobre los motivos de la fusión e

incorporación de oficio si no aludiésemos a los otros dos motivos de fusión:

a) Cuando separadamente carezcan de los medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley.

La primera dificultad que nos plantea este apartado es que resulta difícilmente concebible que si ambos Municipios son tan pobres que no pueden prestar los servicios mínimos, por el hecho de fundirse puedan hacerlo. Ciertamente que una fusión podrá suprimir gastos de personal (el mismo efecto podría realizarse mediante una agrupación para sostenimiento de Secretario común) y que el importe podría ser destinado a la prestación de algún servicio mínimo. Pero la implantación de muchos de estos servicios exige la realización de obras que sólo una colectividad de un cierto nivel de renta *per capita* puede acometer. En términos generales puede afirmarse que por la concentración no puede realizarse ninguna economía apreciable en el servicio de abastecimiento de agua en fuentes públicas, alumbrado, pavimentación, botiquín de urgencia, asistencia médico-farmacéutica y vivienda higiénica. Sí podrían realizarse economías en abrevaderos y lavaderos, cementerios, limpieza viaria, desinfección y desinsectación, destrucción y tratamiento de basuras e inspección sanitaria de alimentos y bebidas, servicios estos que son susceptibles de centralización. La fusión o incorporación, aun siendo conveniente para racionalizar la gestión de estos servicios, sería insuficiente para promover su implantación tratándose de Municipios pobres.

La experiencia, en cuanto a servicios urbanos, de las urbanizaciones «de placer» que actualmente están en boga, nos indican que un núcleo pequeño de población rica puede mantener perfectamente sus servicios urbanos esenciales. El problema, pues, se arregla mediante la promoción de la riqueza, no mediante fusiones.

Caso distinto es el del Municipio pobre que se incorpora al Municipio rico, el cual ha de sufragar los servicios colectivos mínimos. Este es el caso de muchos Municipios próximos a grandes núcleos de los que viene a depender su población, en su mayoría obrera, que trabaja en la ciudad. Este es un caso de zona de influencia, pero las razones de la incorporación, más que de la índole contemplada en el apartado a) dimanar de una conveniencia social, y en ocasiones, de una exigencia de justicia.

En todo caso, debe entenderse que el solo hecho de que un Ayuntamiento sea deficitario y otro tenga superávit, no autoriza la fusión al amparo del apartado a) del artículo 13 si no se demuestra:

1.º Que el superávit del segundo tiene su origen en un exceso permanente de sus ingresos sobre los gastos necesarios para mantener los servicios mínimos señalados en la Ley y los voluntarios que tuviere socialmente consolidados. Un superávit debido a una existencia en caja que se arrastra de ejercicio en ejercicio al amparo de lo dispuesto en el artículo 693 de la Ley de Régimen local y que sea producto de un ingreso no periódico o de economías habidas desde tiempo inmemorial, no debe computarse nunca a efectos de la cuestión que estudiamos.

2.º Que el déficit del primero no tiene por causa la mala administración.

3.º Que la fusión sea suficiente para asegurar los servicios mínimos a ambas Corporaciones.

4.º Que la fusión no presente inconvenientes de orden demográfico-económico, social o administrativo.

b) Cuando por el desarrollo de las edificaciones se confundan sus núcleos urbanos.

También aquí el Consejo de Estado ha puntualizado restringiendo la extensión que este precepto pudiera tener de ser interpretado literalmente. Así, en dictamen de 3 de mayo de 1958 (expediente 23.113) dicho Alto Cuerpo informa que la confusión de núcleos urbanos de dos términos municipales es una razón para proceder a la agregación de la zona en que se da la confusión, pero no para agregarse la totalidad del término limítrofe. Es decir, que junto con la confusión de núcleos tienen que darse otras circunstancias que hagan imposible o inconveniente la incorporación parcial por segregación.

## V. EL PROCEDIMIENTO PARA LA FUSION E INCORPORACION DE MUNICIPIOS

### I. CONSIDERACIONES GENERALES.

El procedimiento para la fusión e incorporación de Municipios—así como para cualquier otra alteración territorial—viene establecido en el artículo 20 de la Ley de Régimen local, que distingue los trámites del procedimiento de oficio y los del procedimiento a instancia de parte.

Este precepto tiene su desarrollo en los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de Población y Demarcación territorial, tratando el primero de ellos del procedimiento para la fusión de oficio, el segundo

del procedimiento para la incorporación o fusión voluntaria y el último los requisitos del acuerdo de fusión voluntaria. Queda en ellos perfectamente establecido quién puede iniciarlo y los diferentes trámites a seguir.

Pero también en esta materia se plantean problemas teóricos de cierta importancia.

En primer lugar, del hecho de que intervengan las Corporaciones y el Ministerio de la Gobernación, cuyos actos se rigen respectivamente por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y por la Ley de Procedimiento administrativo se deriva el problema de cuál sea la legislación aplicable en materia de procedimiento, máxime cuando es un propio Reglamento local (el de Población y Demarcación territorial) el que establece los trámites que se han de seguir.

Evidentemente, las competencias en materia de fusión o incorporación de Municipios corresponde a la Administración central y no a la local, conforme se deduce claramente de todos los artículos que regulan la competencia en materia municipal (artículos 101, 102, 103, 121). En estos expedientes, pues, las Corporaciones locales solamente tienen la consideración de interesadas. Si los acuerdos, informes y demás actos que aporten las Corporaciones al expediente de fusión o incorporación deben reunir los requisitos que para su validez señala la Ley de Régimen local, es por la misma razón que si el órgano de una sociedad anónima recurre en alzada contra cualquier acto de la Administración (pongamos por ejemplo) necesita hacerlo de conformidad con los requisitos señalados en la Ley de Sociedades Anónimas.

Dado que la competencia pertenece exclusivamente a la Administración del Estado en materia de fusión e incorporación de Municipios, la ordenación e impulsión del procedimiento es actividad de la Administración. Por lo tanto, deberá someterse a la Ley de Procedimiento administrativo a no ser que se demuestre que el procedimiento para la fusión e incorporación es uno de los procedimientos especiales a que se refiere el apartado 2 del artículo 1.º de la Ley y la disposición transitoria 1.ª, 3. Sin embargo, el Decreto de 10 de octubre de 1958, sobre procedimientos especiales, no incluye el de alteración de términos municipales, por lo que entendemos que rige la Ley de Procedimiento.

No obstante, al no estar expresamente derogadas las normas de procedimiento contenidas en los artículos citados del Reglamento de Población y Demarcación de 1952 y Ley de Régimen local, su vigen-

cia queda subordinada al hecho de que se opongan o no a lo establecido en la Ley de Procedimiento. Ya que el párrafo 1.º de la disposición final primera sólo deroga de un modo genérico cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la referida Ley procedimental.

Nuestro Tribunal Supremo, en sentencia de 24 de mayo de 1965, ha declarado que ambas disposiciones son compatibles al afirmar en su tercer Considerando que la Ley de Procedimiento es aplicable armónicamente con el Reglamento de Población y Demarcación.

Hechas estas consideraciones generales sobre el procedimiento, sólo nos queda ahora centrar nuestra atención sobre la importancia y naturaleza de determinados trámites.

## 2. TRÁMITE DE AUDIENCIA.

Viene exigido tanto por el artículo 20 de la Ley como por el 14 del Reglamento, que indica se dará audiencia del expediente a los Ayuntamientos interesados y a las Diputaciones respectivas. El Reglamento señala para ello el plazo de un mes. La omisión del mismo es causa de nulidad del procedimiento, según establece la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1961, de la que parece desprenderse también que la observancia del plazo de treinta días es esencial para la validez del procedimiento.

## 3. INFORMES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y DEL GOBERNADOR CIVIL.

También en la referida sentencia se alude a ellos como trámites esenciales. Estos informes han de obrar tanto en los expedientes instruidos de oficio como en los voluntarios. Respecto de su contenido, el Consejo de Estado, en su dictamen de 12 de julio de 1956 (expediente 18.893) destaca que en ellos se han de pronunciar sobre la conveniencia o no, señalando respecto del caso de segregación parcial contemplando la necesidad de que tanto la Diputación provincial como el Gobernador civil respectivos informen sobre la conveniencia o no de la segregación proyectada, toda vez que ambos informes son necesarios para ilustrar la resolución de la superioridad y constituyen a su vez un valioso antecedente para fundar el dictamen del Consejo de Estado.

## 4. INFORMACIÓN PÚBLICA.

La omisión de este trámite (que sólo procede en los expedientes instruidos a instancia de parte), según afirma el Consejo de Estado,

es un vicio procesal que lleva aparejada la nulidad de la resolución que ponga fin al expediente. (Dictamen de 9 de abril de 1954 que, aunque se refiere a supuestos de agregación o segregación, puede aplicarse también a las fusiones o incorporaciones por identidad de fundamento).

#### 5. REQUISITOS DE LOS ACUERDOS DE INCORPORACIÓN Y FUSIÓN VOLUNTARIA.

En primer lugar, y con carácter general, nos encontramos con que el párrafo 2.º del artículo 15 del Reglamento de Población y Demarcación territorial dispone que «en ningún caso se podrá mantener un régimen en el que partes o porciones del nuevo Municipio gocen de situación jurídica o fiscal distinta de la del resto del territorio municipal».

Se plantea en relación con este precepto el caso de que en los acuerdos de fusión las Corporaciones interesadas traten de establecer que determinados bienes comunales, que eran de la pertenencia de una de las Entidades fusionadas, continúen siendo de aprovechamiento exclusivo de sus propios habitantes.

Aunque es evidente que un bien nunca puede ser considerado como parte del Municipio, no lo es menos que su disfrute exclusivo y en régimen de aprovechamiento común por parte de los habitantes de uno de los núcleos, viene a establecer una situación distinta localizada en un cierto núcleo.

Por otra parte, tal tipo de determinaciones parece estar en contradicción con el contenido y efectos propios de la fusión, ya que ésta, según el Consejo de Estado (dictamen de 13 de marzo de 1954, expediente 14.246) «la fusión implica unidad patrimonial, titular único del patrimonio municipal y unidad de sujeto en el orden jurisdiccional. Las bases establecidas para la fusión de Municipios no deben ser incompatibles con esos principios».

#### 6. PECULIARIDADES DEL ACUERDO DE FUSIÓN VOLUNTARIA.

##### A) *El problema de la fijación de la capitalidad.*

Exige el Reglamento de Población y Demarcación en su artículo 16 que los acuerdos de fusión expresen el nombre y capitalidad del nuevo Municipio, la forma de liquidar las deudas y créditos contraídos, las fórmulas de administración de sus bienes y las estipulaciones que convengan respecto a obligaciones, derechos o intereses de cada uno.

En relación con este precepto dos problemas destacan por su importancia.

En primer lugar, el acuerdo sobre la fijación de capitalidad, problema en el que radica la mayor dificultad de la fusión voluntaria y que quedaría un tanto soslayado si pudiera dejarse su fijación a criterio del Gobierno. Esto sería posible si se reconociese como de la competencia estatal la facultad del Municipio; pero sería imposible si se estima que la fijación de la capitalidad es de la competencia municipal y que únicamente corresponde al Gobierno en esta materia una función de tutela administrativa que se manifiesta en la aprobación de lo acordado por el Ayuntamiento. Pues en este caso, al disponer el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo que la competencia no es prorrogable, ello implicaría la imposibilidad de que el Gobierno determinara la capitalidad.

Tanto del artículo 22 de la Ley de Régimen local, que exige el previo acuerdo y emplea el término aprobación por el Consejo de Ministros, como del 121, parece desprenderse claramente que se trata de una competencia municipal y que por las razones expuestas no puede dejarse la fijación de la capitalidad al arbitrio del Gobierno.

B) *El problema de la naturaleza de las estipulaciones que convengan.*

Antes de entrar en el desarrollo de este problema, debemos indicar que ni la Ley ni el Reglamento señalan procedimiento alguno para la elaboración de estas estipulaciones, siguiéndose en la práctica el de designar cada una de las Corporaciones interesadas varios miembros que las representen en una Comisión intermunicipal, la cual redacta las bases de la fusión en relación con los extremos exigidos en el artículo 16. Estas bases son aprobadas posteriormente por cada uno de los Ayuntamientos que pretenden fusionarse.

¿Cuál es la naturaleza de estas estipulaciones? El problema ha sido estudiado por Entrena Cuesta (28), el cual recoge la tesis tradicional del carácter contractual de los acuerdos de fusión voluntaria, y la doctrina más moderna que niega carácter contractual a estos acuerdos que no pretenden crear obligaciones entre las Entidades que se fusionan, puesto que tales Entidades se extinguen, y cuya eficacia dimana del acuerdo del Gobierno. Finalmente acepta la tesis de Santi Romano, que no ve obstáculo a la naturaleza contractual de las mis-

---

(28) «La agregación de Municipios», en *Problemas políticos de la Vida local*, 1964.

mas siempre que se entienda que el objeto inmediato del convenio es obligarse a solicitar del Gobierno la fusión de que se trate. La eficacia de las estipulaciones no dimana de la voluntad de las Corporaciones, sino del acuerdo del Consejo de Ministros que las recoge, pero evidentemente hay obligación jurídica por parte de los Ayuntamientos concertantes de solicitar del Gobierno la fusión en las condiciones pactadas.

#### 7. LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento para la fusión o incorporación termina por resolución del Consejo de Ministros, que reviste la forma de decreto.

Sobre la naturaleza de esta resolución Royo Villanova, en la obra citada, señala que se trata de un acto administrativo complejo.

Garrido Falla, sin embargo, en su conocido tratado, excluye de la consideración de actos complejos los que integran un procedimiento y afirma que el acto complejo requiere que la intervención de los distintos órganos lo sea precisamente en el momento de la resolución, de tal modo que precisamente de ésta (y no de los trámites que la prepararon) aparezcan como responsables. Por otra parte, ya hemos visto que la fusión o incorporación de Municipios no es materia de la competencia municipal, razón de peso para opinar en contra de su conceptualización como acto complejo.

No se trata de una disposición general. Así lo afirma la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias de 1 y 9 de diciembre de 1967.

En cuanto a su contenido, la resolución de fusión, cuando afecte a Municipios de distintas Provincias, determinará a cuál queda adscrito.

Deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la Provincia o Provincias a que afecte (artículo 24 del Reglamento de Población).

Contra la resolución procede el recurso contencioso-administrativo, a pesar de que en el caso del procedimiento de oficio, la Ley de Régimen local emplea la expresión «sin ulterior recurso».

La ejecución del decreto se realiza en la práctica mediante reunión conjunta de las Corporaciones afectadas, en el curso de la cual se acuerda dar cumplimiento al decreto ordenando la fusión o la incorporación, se constituye la Comisión gestora en el primer caso y se determina el cese de la Corporación incorporada en el segundo,

así como se procede a la recepción de los documentos, caudales, etcétera, que deban ser entregados al nuevo Ayuntamiento creado o al subsistente.

## VI. EFECTOS DE LA FUSIÓN O INCORPORACION

Según Clavero Arévalo (29), en la fusión se producen los siguientes efectos esenciales: 1.º Se extinguen todos los Municipios que se funden. 2.º Nace un nuevo Municipio con el territorio de todos ellos. 3.º El nuevo Municipio sucede universalmente a todos los que se extinguen.

En la incorporación: 1.º Se extingue el Municipio incorporado. 2.º No nace un nuevo Municipio. 3.º Se verifica una cesión universal entre el Municipio incorporado y el incorporante.

En el caso de la fusión de Municipios, al desaparecer la organización administrativa, se plantea la necesidad de designar nuevos órganos que la realicen. De la interpretación del artículo 17 del Reglamento de Población resulta:

a) Que una vez acordada la fusión podrá procederse al nombramiento de nuevo Alcalde en la forma acostumbrada.

b) Que hasta que después de verificadas nuevas elecciones se constituya el Ayuntamiento, el Ministerio de la Gobernación designará una Comisión gestora de entre los concejales que vinieran integrando la Corporación extinguida. Dicha Comisión, según el artículo citado, regirá el Municipio y debe entenderse que le corresponderán las funciones que al Ayuntamiento pleno y a la Comisión permanente asignan los artículos 121 y 122 de la Ley de Régimen local.

Respecto de los reglamentos y ordenanzas que vinieran rigiendo en las Corporaciones fusionadas, entendemos, siguiendo el criterio de Entrena Cuesta en el artículo citado, que quedan extinguidos y sin vigor por desaparecer los Municipios en que regían.

Los recursos administrativos interpuestos contra actos de cualquiera de los Municipios que se fusionan, deberán entenderse formulados contra el nuevo Municipio.

Respecto del patrimonio «la fusión implica unidad patrimonial, titular único del patrimonio municipal y unidad de sujeto en el orden jurisdiccional» (Consejo de Estado, dictamen de 13 de marzo de

---

(29) «La situación de los funcionarios en los casos de alteración de términos municipales», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*, Madrid, 1952.

1954, expediente 14.246), de conformidad con lo que previene el artículo 23 del Reglamento de Población.

Análogos efectos produce la incorporación:

a) Subsistencia, sin alteración alguna, de los órganos gestores del Municipio incorporante.

b) Vigencia en todo el término de las ordenanzas y reglamentos del Municipio incorporante, y extinción de las ordenanzas y reglamentos del Municipio incorporado.

c) Entenderse formulados contra el Municipio incorporante los recursos pendientes contra acuerdos del Municipio incorporado.

d) Refundición en el patrimonio del Municipio incorporante del patrimonio del Municipio incorporado.

Finalmente, hay que señalar que el párrafo 2.º del artículo 24 del Reglamento de Población señala que en todos los casos de alteración de términos municipales la adaptación de servicios implicará el respeto a los derechos de toda índole adquiridos por el personal.

#### ANEXO

*Población y número de Municipios de las Provincias españolas.  
(Excluidos Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya  
e Islas Baleares y Canarias).*

PROVINCIAS	Población	Núm. de Municipios
Alava .....	138.934	72
Soria .....	147.052	345
Guadalajara .....	183.545	405
Segovia .....	195.602	275
Teruel .....	215.183	282
Logroño .....	229.852	184
Palencia .....	231.977	247
Huesca .....	233.543	349
Avila .....	238.372	268
Zamora .....	301.129	305
Cuenca .....	315.433	290
Lérida .....	333.765	320
Castellón .....	339.229	142
Gerona .....	351.369	250
Almería .....	360.767	103
Tarragona .....	362.679	180
Valladolid .....	363.106	234
Albacete .....	370.936	86
Burgos .....	380.791	503
Huelva .....	399.934	78

PROVINCIAS	Población	Núm. de Municipios
Navarra .....	402.042	265
Salamanca .....	405.729	385
Santander .....	432.132	102
Orense .....	451.474	93
Guipúzcoa .....	478.337	87
Lugo .....	479.530	67
Toledo .....	521.637	206
Cáceres .....	554.407	223
Ciudad Real .....	583.948	98
León .....	584.594	235
Zaragoza .....	656.772	304
Pontevedra .....	680.229	61
Alicante .....	711.942	140
Jaén .....	736.391	101
Granada .....	769.408	198
Málaga .....	775.167	100
Córdoba .....	798.437	75
Murcia .....	800.463	43
Cádiz .....	818.847	42
Badajoz .....	834.370	162
Oviedo .....	989.344	78
La Coruña .....	991.727	94