

35_{QDL}

Estudios



La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores*

Marcos Almeida Cerredá

Profesor contratado doctor de la Universidad de Santiago de Compostela

1. Introducción

2. La regulación contenida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

2.1. Sobre la planta municipal

2.1.1. Las novedades en materia de creación y supresión de municipios

2.1.2. Las innovaciones en materia de fusión de municipios

2.1.2.1. Respecto del impulso de los procedimientos de unión

2.1.2.2. Respecto de la articulación de los procedimientos de agregación

2.1.2.2.1. El encaje sistémico de los convenios de fusión

2.1.2.2.2. El régimen de los convenios de fusión

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

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

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

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

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

2.1.2.2.2.6. Las servidumbres que comportan los procesos de unión

2.2. Sobre las entidades locales menores y su mapa

2.2.1. El cambio de la naturaleza jurídica de las entidades locales menores

2.2.1.1. La nueva ordenación básica

2.2.1.2. El régimen transitorio

2.2.2. El impulso de la disolución de las entidades locales menores preexistentes

3. Análisis crítico de la normativa comprendida en la LRSAL

3.1. Sobre la planta municipal

3.1.1. Desde la perspectiva de la distribución competencial

3.1.2. Desde la perspectiva de la mejora de la regulación

3.1.2.1. La ordenación de la creación y supresión de municipios

3.1.2.2. La disciplina de los convenios de fusión y de las medidas de fomento de las uniones de municipios

Artículo recibido el 31/03/2014; aceptado el 19/05/2014.

* Este trabajo se ha realizado en el marco de la Ayuda para Grupos de Investigación de Potencial Crecimiento (CN2012/038), concedida por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia al Grupo de Investigación en Derecho de las Administraciones y Entidades del Sector Público (DAESP).

En él se han empleado las siguientes abreviaturas: BOCG, Boletín Oficial de las Cortes Generales; CE, Constitución española; *cfr.*, *confere*; *cit.*, citado; *coord.*, coordinador; *dir.*, director; *dirs.*, directores; LALGA, Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia; LBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LOEPSF, Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; LOREG, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; LRSAL, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; núm., número; p., página; pp., páginas; ROF, Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; RPDT, Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales; TRLHL, Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; TRRL, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local; *ss.*, siguientes; *vid.*, *videre*.

- 3.1.2.2.1. Aspectos problemáticos relacionados con la autonomía local
- 3.1.2.2.2. Aspectos problemáticos relacionados con la democracia local
- 3.1.2.2.3. Aspectos problemáticos relacionados con la buena gestión local
- 3.1.2.3. La reglamentación de las fusiones derivadas de la obligación de formular un plan económico-financiero
- 3.1.2.4. La indeterminación del ámbito de las disposiciones tendentes a fomentar las uniones voluntarias de municipios
- 3.2. Sobre las entidades locales menores y su mapa
 - 3.2.1. Desde la perspectiva de la distribución competencial
 - 3.2.2. Desde la perspectiva de la mejora de la regulación
 - 3.2.2.1. De los nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipio
 - 3.2.2.1.1. Una posible justificación para la aprobación de una regulación específica para los nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipio
 - 3.2.2.1.2. La indeterminación de los requisitos para la creación de entes de ámbito territorial inferior al municipio
 - 3.2.2.1.3. Las inconcreciones del procedimiento de institución de los entes de ámbito territorial inferior al municipio
 - 3.2.2.2. De la disolución de las entidades locales menores preexistentes
 - 3.2.2.2.1. El carácter desproporcionado de la medida de supresión de las entidades locales menores preexistentes
 - 3.2.2.2.2. Las carencias del procedimiento de extinción de las entidades locales menores preexistentes

Resumen

En el presente trabajo, por un lado, se trata de exponer, sintética y sistemáticamente, las principales novedades que, tanto en el campo de la creación, supresión y fusión de municipios, como en el ámbito de la regulación y ordenación de las entidades locales menores, incorpora la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y, por otro lado, se procura ofrecer una valoración crítica de dicha disciplina, no solo desde el punto de vista de su adecuación al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen local, sino también desde la óptica de su calidad normativa y de su razonabilidad. Esencialmente, en este último aspecto, tal evaluación se intenta realizar teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de los principios rectores de los modernos ordenamientos locales que permite la antedicha reglamentación.

Palabras clave: *creación, supresión y fusión de municipios; reordenación de las entidades locales menores.*

Local entities in a small-scale: municipalities and small local entities

Abstract

This article pursues to describe briefly and systematically the new developments of Law 27/2013, of 27 of December, on rationalization and sustainability of Local Administration, regarding the creation, elimination and merger of municipalities and the regulation of small local entities. Moreover, the article offers a critical assessment of the law from the standpoint of both the system of distribution of competences between the State and the Autonomous Communities in local law and the quality of the law and its reasonableness. Basically, the latter is addressed taking into account the compliance with the principles of modern local law.

Keywords: *creation, elimination and merger of municipalities; reordering of small local entities.*

1. Introducción

La LRSAL, pese a que parecía que la idea se había descartado durante su proceso de gestación, finalmente, incluye en su articulado un conjunto de medidas encaminadas a lograr la modificación de la planta local municipal e inframunicipal de nuestro país.

Así las cosas, en el presente trabajo, por un lado, se tratará de exponer las principales novedades que, tanto en el campo de la creación, supresión y fusión de municipios, como en el ámbito de la regulación y ordenación de las entidades locales menores, introduce la citada Ley, y, por otro lado, se procurará ofrecer una valoración crítica de dicha disciplina, no solo desde el punto de vista de su adecuación al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen local, sino también desde la óptica de su calidad normativa y de su razonabilidad. Esencialmente, en este último aspecto, tal evaluación se intentará realizar teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de los principios rectores de los modernos ordenamientos locales que permite la antedicha reglamentación.

2. La regulación contenida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

2.1. Sobre la planta municipal

2.1.1. Las novedades en materia de creación y supresión de municipios

La LRSAL, en su artículo primero.cinco, introduce dos importantes cambios en la ordenación básica sobre institución y eliminación de municipios incluida en el artículo 13 de la LBRL. En primer lugar, desde el punto de vista procedimental, exige que, en todo proceso de creación o supresión de ayuntamientos, así como en

los procedimientos de alteración de términos municipales, se solicite un informe de la Administración que ejerza la tutela financiera¹. Y, en segundo lugar, desde el punto de vista sustantivo, incorpora dos nuevos requerimientos para que se pueda proceder a la creación de ayuntamientos. Así, por una parte, reclama que dicha fundación se realice sobre la base de núcleos de población de al menos 5000 habitantes, y, por otra parte, que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles². Este último requisito ha de ser interpretado a la luz del artículo 4.2 de la LOEPSF, de modo que se podrá considerar que un ayuntamiento es financieramente sostenible cuando sea capaz de costear los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

2.1.2. Las innovaciones en materia de fusión de municipios

2.1.2.1. Respeto del impulso de los procedimientos de unión

La LRSAL, de modo indirecto, intenta imponer el recurso a la agrupación, tanto a aquellos municipios que se vean obligados a formular un plan económico-financiero, como a los municipios más pequeños. En el primer caso, la exigencia derivará de la aplicación del nuevo artículo 116 bis.2.f de la LBRL, el cual dispone que el mencionado plan ha de incluir, necesariamente, una propuesta de agregación de tales ayuntamientos con otro colindante; mientras que, en el supuesto de los pequeños municipios, el apremio resultará del juego del sistema de incentivos monetarios que establece la citada Ley, el cual, según el preámbulo de la misma, se basa en un incremento de la dotación económica para los ayuntamientos que se unan, a costa de la financiación de los municipios de menores dimensiones que opten por mantener su individualidad³.

1. Este informe se suma, en consecuencia, al dictamen que ha de emitir el Consejo de Estado o, en su caso, el órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas.

2. Se trata de dos requisitos que complementan ambos elementos del tradicional tándem de exigencias básicas, contenidas en el artículo 13 de la LBRL: la existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados, y la garantía de que los nuevos municipios cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias, de tal modo que la segregación no implique una disminución en la calidad de los servicios que se vengan prestando a los vecinos.

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

2.1.2.2. Respeto de la articulación de los procedimientos de agregación

2.1.2.2.1. El encaje sistémico de los convenios de fusión

En ejercicio de las competencias que la Constitución les reconoce y sus estatutos de autonomía les atribuyen, las comunidades autónomas, en sus leyes de régimen local, han regulado el procedimiento administrativo de fusión de municipios. Pues bien, aunque dichas normas contienen no pocas especialidades en la disciplina del mismo, tal proceso, en todas ellas, se caracteriza, en esencia, por responder al prototipo de procedimiento administrativo unilateral⁴. En concreto, por lo que se refiere a sus actos inicial y final, hay que señalar que, de acuerdo con los textos legales antes indicados, mientras que su iniciación se puede llevar a cabo por la Administración autonómica, bien directamente o bien a instancias de los ayuntamientos interesados, su resolución corresponde, en todo caso, a la Administración autonómica⁵. Así las cosas, ahora, el nuevo artículo 13.4, que la LRSAL inserta en la LBRL, parece abrir una vía inédita para las agregaciones, al permitir que los municipios puedan pactar, de modo directo e inmediato, su unión, mediante la suscripción de un convenio de fusión, sin perjuicio del correspondiente procedimiento, previsto en la normativa autonómica, que sea de aplicación.

2.1.2.2.2. El régimen de los convenios de fusión

2.1.2.2.2.1. LOS REQUISITOS PARA PROCEDER A LA SUSCRIPCIÓN DE LOS CONVENIOS DE FUSIÓN

De acuerdo con el vigente artículo 13 de la LBRL, para que varios municipios puedan proceder a la firma de un convenio de fusión, se han de cumplir dos condiciones. Así, en primer lugar, debe tratarse de ayuntamientos colindantes dentro de la misma provincia (artículo

13.4 de la LBRL). Es necesario destacar que este es el único requisito referido a las características de los entes que se van a agrupar que establece la normativa básica estatal; así, consecuentemente, por ejemplo, la misma permite, de forma expresa, a todos los municipios, “con independencia de su población”, el recurso a esta fórmula. Y, en segundo lugar, el convenio de fusión ha de aprobarse, por mayoría simple, en cada uno de los plenos de los ayuntamientos que se van a unir (artículo 13.6 de la LBRL).

2.1.2.2.2.2. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ORGANIZATIVAS DE LA APLICACIÓN DE LOS CONVENIOS DE FUSIÓN

La adopción de los convenios de fusión, *ope legis*, conlleva la producción de los siguientes efectos: la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios que se han fusionado, incluyendo los medios personales, materiales y económicos [artículo 13.4, párrafo 3, letra a) de la LBRL]; la constitución del órgano de gobierno del ayuntamiento resultante de la agrupación, el cual estará compuesto, transitoriamente, por la suma de los concejales de los municipios fusionados, de acuerdo con lo previsto en la LOREG [artículo 13.4, párrafo 3, letra b) de la LBRL], y, como regla general, la subrogación del nuevo municipio en todos los derechos y obligaciones de los preexistentes [artículo 13.4, párrafo 3, letra d) de la LBRL]⁶.

2.1.2.2.2.3. LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA ADOPCIÓN DE LOS CONVENIOS DE FUSIÓN

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

4. Sobre las peculiaridades de las regulaciones autonómicas de la fusión de ayuntamientos, *vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, “La reforma del mapa local español a debate: la fusión de municipios”, *Istituzioni del Federalismo, Quaderni*, 1/2012, pp. 183 a 190.

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

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

be un presupuesto para el siguiente ejercicio económico [artículo 13.4, párrafo 3, letra f) de la LBRL]⁷.

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

2.1.2.2.4. LAS GARANTÍAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS QUE PROPORCIONAN LOS CONVENIOS DE FUSIÓN

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

Así, desde una perspectiva económica, en el caso de que un municipio que se halle en situación de déficit pretenda unirse con un ayuntamiento que no lo tenga, la firma de un convenio de fusión va a permitir que el municipio resultante no reciba el lastre que tal déficit supone. Ello será posible en la medida en que, en este supuesto, el artículo 13.4, párrafo 3, letra e) de la LBRL establece que, por acuerdo de ambos ayuntamientos⁸, se podrán integrar en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada⁹, adscrito al nuevo municipio, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables. Según el precepto citado, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores, dicho fondo ha de ser saldado en un plazo de cinco años desde la adopción del convenio de fusión, debiendo encargarse de tal operación un liquidador designado por el nuevo ayuntamiento.

Por otro lado, desde el punto de vista de la financiación, la adopción de un convenio de fusión conlleva, para los municipios que se unen, dos importantes cauciones, destinadas a asegurar el mantenimiento de su nivel de participación en los tributos del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.4, párrafo 2, letras b) y c) de la LBRL¹⁰. Así, por una parte, el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que corresponda al ayuntamiento resultante de la fusión, en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuviera cada municipio por separado antes de la agregación según el artículo 124.1 del TRLHL¹¹, y, por otra parte, su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada ayuntamiento, por separado, antes de la unión, de acuerdo con el artículo 124.2 del TRLHL¹².

2.1.2.2.5. LAS VENTAJAS JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y FINANCIERAS QUE OFRECEN LOS CONVENIOS DE FUSIÓN

En el plano jurídico, la opción por la suscripción de un convenio de fusión proporcionará a los municipios que la efectúen tres notables prerrogativas, claramente dirigidas a estimular el recurso a dichos instrumentos por parte de estos entes. En primer lugar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.4, párrafo 2, letra f) de la LBRL, el ayuntamiento resultante de la agregación quedará dispensado de prestar los nuevos servicios obligatorios que, según el artículo 26 de la LBRL, le correspondiese ofertar por razón del aumento poblacional, derivado de la integración de los padrones de los municipios preexistentes. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 13.4, párrafo 3, letra c) de la LBRL, cada uno de los ayuntamientos fusionados, o alguno de

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

8. Una adecuada comprensión de esta regla lleva a defender que dicha previsión se ha de contener en el propio acuerdo de fusión. Eso sí, sin perjuicio de que quepa la posibilidad de completar, *a posteriori*, la lista de bienes, derechos y obligaciones.

9. El precepto citado establece que la contabilidad de este fondo habrá de ajustarse a las normas que apruebe el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

10. En principio, a la luz de los artículos 122 y 111 del TRLHL, parece que no se verán beneficiados por estas ventajas aquellos municipios que o bien sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o bien tengan una población de derecho igual o superior a 75 000 habitantes.

11. Para comprender el alcance y funcionamiento de estos conceptos se puede consultar el *Informe sobre financiación de los municipios de menos de 75 000 habitantes, excluidas capitales de provincia o de comunidad autónoma, correspondiente al ejercicio 2011*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2013, disponible en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/LiquidacionesDefinitivas/MEMORIA%20LIQ%202011%20Variables.pdf> (consultado en febrero de 2014).

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

ellos, podrá funcionar, directamente, tras la unión, como forma de organización desconcentrada¹³, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis de la LBRL¹⁴, si así se acordase en el convenio de fusión; como se señala en el preámbulo de la LRSAL, este hecho permitirá a los municipios agregados conservar su identidad territorial y su denominación tradicional, aunque pierdan su personalidad jurídica. Por último, en tercer lugar, según el artículo 13.6 *in fine* de la LBRL, la adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2 de dicha norma¹⁵, siempre que traigan causa en una unión, se realizará por mayoría simple de los miembros de la corporación¹⁶.

A su vez, en el campo económico, el artículo 13.4, párrafo 2, letra g) de la LBRL establece que, durante al menos un plazo de cinco años tras la firma del convenio de fusión, término este que se podrá prorrogar por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los municipios resultantes de las agregaciones convencionales tendrán preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

Por último, en el ámbito de la financiación, el legislador ha incluido en la LBRL dos valiosas medidas, con el objetivo de incrementar los recursos a disposición de los ayuntamientos fruto de las fusiones alcanzadas me-

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

14. Este precepto dispone:

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

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

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

15. Esta norma establece:

"Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

"a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.

"b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.

"c) Aprobación de la delimitación del término municipal.

"d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.

"e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

"f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.

"g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.

"h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.

"i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.

"j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.

"k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.

"l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales [*cfr.* artículo 177.5 del TRLHL].

"ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

"m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.

"n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

"ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

"o) Las restantes determinadas por la ley".

16. A diferencia de lo que sucede con otras ventajas y garantías, al hallarse esta en el artículo 13.6 de la LBRL –y no en el artículo 13.4 de dicho texto legal–, no cabe duda de que la misma es aplicable no solo a las fusiones alcanzadas por convenio, sino también a los demás supuestos de unión, es decir, aquellos en los que se sigan los actuales procedimientos unilaterales autonómicos.

dante convenio. Por una parte, de conformidad con el artículo 13.4, párrafo 2, letra a) de la LBRL, se incrementará en 0,10 puntos el coeficiente multiplicador que resulte de aplicación según el artículo 124.1 del TRLHL –este factor se emplea para ponderar el número de habitantes de derecho de cada municipio, a efectos de determinar el 75 % de la cuantía de la participación en los tributos del Estado que corresponderá al ayuntamiento resultante de la fusión–¹⁷. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 13.4, párrafo 2, letra e) de la LBRL, se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, correspondan a los municipios que se fusionen, y que se deriven de la reforma del impuesto sobre actividades económicas, efectuada por la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.

2.1.2.2.2.6. LAS SERVIDUMBRES QUE COMPORTAN LOS PROCESOS DE UNIÓN

Según el artículo 13.5 de la LBRL, las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. Es evidente que el hecho de atribuir tal papel de vigilancia y ordenación no solo a las Adminis-

traciones autonómicas, sino también a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, con el fin último de fortalecer su posición institucional, implicará una significativa sujeción de los nuevos municipios a las directrices que aquellas puedan emanar al respecto, y, en consecuencia, una correlativa pérdida de autonomía de los mismos¹⁸.

2.2. Sobre las entidades locales menores y su mapa

2.2.1. El cambio de la naturaleza jurídica de las entidades locales menores

2.2.1.1. La nueva ordenación básica

La LRSAL, en su artículo primero.dos, modifica el apartado 2 del artículo 3 de la LBRL, eliminando las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, del número de los organismos que tienen la consideración de entidades locales. A su vez, en este mismo campo, el artículo primero.catorce de la LRSAL deja sin contenido el artículo 45 de la LBRL, situado en el título IV, “Otras Entidades locales”, de la misma, aunque la reglamentación contenida en sus apartados 1 y 2, letra a), es recuperada por el artículo primero.siete de la LRSAL, que la convierte en un nuevo artículo 24 bis de la LBRL, insertándola en el capítulo II, “Organización”, del título II, “El Municipio”, de dicha Ley¹⁹. Sin duda, esta reubicación de la regulación de las entidades locales menores es plenamente acorde con la principal modificación que la LRSAL introduce en su régimen jurídi-

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

18. Al establecerse este mandato en el artículo 13.5 de la LBRL –y no en el artículo 13.4 de dicho texto legal–, no cabe duda de que el mismo es aplicable no solo en las fusiones alcanzadas por convenio, sino también en los demás supuestos de unión, es decir, aquellos en los que se sigan los actuales procedimientos unilaterales autonómicos.

19. A este respecto, en primer lugar se debe destacar que en la LRSAL no se reproduce la letra b) del apartado 2 del antiguo artículo 45 de la LBRL, que disponía:

“b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

“La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

“No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurren las características previstas en el número 1 del artículo 29”.

Esta decisión del legislador es francamente acertada por dos razones: por una parte, porque esta disciplina, en especial el último párrafo, no se ajustaría, en absoluto, a la nueva naturaleza meramente orgánica de los entes de ámbito territorial inferior

co, esto es, la determinación de que las mismas “carecerán de personalidad jurídica”²⁰. Por último, a la antedicha disciplina, en el mencionado artículo 24 bis de la LBRL, se le añade un apartado final que, literalmente, establece: “3. Sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

2.2.1.2. El régimen transitorio

Como se ha explicado en el punto anterior, con carácter general, los entes de ámbito territorial inferior al municipio ya no tendrán personalidad jurídica propia, sino que serán meros órganos para la administración desconcentrada de núcleos de población separados dentro de los ayuntamientos, y, lógicamente, tampoco gozarán de la consideración de entidades locales.

Ahora bien, esta regla tiene dos excepciones. En primer lugar, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, existentes en el momento de la entrada en vigor de la antedicha Ley, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local. En consecuencia, continuarán rigiéndose por la normativa, autonómica y estatal, que les venía siendo de aplicación²¹. En segundo lugar, de conformidad con la disposición transitoria quinta de la LRSAL,

titulada “Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en constitución”, los núcleos de población que, antes del 1 de enero de 2013, hubieran iniciado el procedimiento para su configuración como entidades de ámbito territorial inferior al municipio, una vez que finalice dicho proceso, se organizarán como tales, gozando de personalidad jurídica propia y ostentando la cualidad de entidades locales²².

2.2.2. El impulso de la disolución de las entidades locales menores preexistentes

La LRSAL, aunque no lo declara abiertamente, pretende la supresión del mayor número posible de las entidades de ámbito inferior al municipio que, tras su aprobación, conserven la personalidad jurídica y la condición de entidad local. Así, para lograr este objetivo, ha articulado dos mecanismos: uno de aplicación inmediata a las citadas entidades, y otro de aplicación indirecta a las mismas.

El primero se halla disciplinado en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, la cual precisamente se intitula “Disolución de Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio”. En el apartado 2 de esta norma se establece que, con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la comunidad autónoma respectiva, para no incurrir en causa de disolución²³. Consecuentemente, esta misma disposi-

al municipio, y, por otra parte, porque la regulación contenida en los párrafos 1 y 2 de esta letra b) del número 2 del artículo 45 de la LBRL no tenía carácter básico, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

En segundo lugar, se debe señalar que el legislador básico de régimen local, al componer el texto de la LRSAL, tampoco transcribe, en el artículo 24 bis de la LBRL, la letra c) del número 2 del artículo 45 de la LBRL, la cual establecía: “Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento”.

Como en el caso anterior, la no recuperación de este precepto, que contenía un sistema de controles interadministrativos, resulta completamente correcta, puesto que tal decisión es coherente con la nueva naturaleza puramente orgánica, y no subjetiva, de los futuros entes de ámbito territorial inferior al municipio.

20. Sobre esta cuestión, el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, ha señalado: “El anteproyecto, sin embargo, priva de tal personalidad jurídica a las de nueva creación, produciéndose así una auténtica mutación de su naturaleza jurídica, toda vez que pierden su condición de sujetos de derechos y obligaciones con plena capacidad jurídica y de obrar para convertirse en una modalidad de gestión municipal desconcentrada”.

21. En especial, dentro de la legislación estatal, hay que destacar: el artículo 199 de la LOREG; los artículos 142 a 145 del ROF, y, en la medida en que puedan ser aplicables, los artículos 42 a 45 del TRRL.

22. La presente disposición termina señalando que estas entidades se regirán por lo establecido en la legislación autonómica correspondiente. No obstante, aun siendo cierta tal afirmación, dichas entidades, al igual que las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que ya se hallaban constituidas en la fecha de promulgación de la LRSAL, han de cumplir también, entre otras normas estatales, como ya se ha indicado, por ejemplo, el citado artículo 199 de la LOREG.

23. En este punto, hay que tener en cuenta que el artículo primero treinta y cuatro de la LRSAL modifica la disposición adicional segunda de la LBRL, intitulada “Régimen foral vasco”, de modo que, ahora, el último párrafo del apartado 6 de la misma establece: “Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las

ción, en su apartado 3, determina que la no presentación de dichas cuentas será causa de disolución de tales entidades.

Por su parte, el segundo instrumento se encuentra inserto en la regulación de los planes económico-financieros, contenida en el nuevo artículo 116 bis de la LBRL. De conformidad con el apartado 1 de este precepto, cuando una corporación local incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, ha de formular un plan económico-financiero. Según el apartado 2, letra e) del antedicho artículo, el mencionado plan incluirá, como medida a adoptar por tal corporación, la supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria o el objetivo de deuda pública, o cuyo período medio de pago a proveedores supere, en más de treinta días, el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Si, como resultado de la actuación de cualquiera de estos dos mecanismos, ha de procederse a la disolución de entidades de ámbito inferior al municipio, esta ha de ser acordada por decreto del órgano de gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, si bien, en los supuestos a los que se refiere la disposición transitoria cuarta, esta norma, expresamente, permite que, en dicho decreto, se determine el mantenimiento

de las mismas como forma de organización desconcentrada.

Por último, también en ambos casos, como explícitamente ordena la antedicha disposición transitoria cuarta, la disolución de las entidades de ámbito inferior al municipio conllevará tanto que el ayuntamiento del que dependa la entidad que se extinga haya de subrogarse en todos los derechos y obligaciones de la misma, como que, en particular, el personal que estuviera al servicio de tal entidad tenga que quedar incorporado al citado municipio.

3. Análisis crítico de la normativa comprendida en la LRSAL

3.1. Sobre la planta municipal

3.1.1. Desde la perspectiva de la distribución competencial

Según una reiterada y constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no cabe duda de que el Estado puede adoptar las medidas de fomento que estime oportunas con el fin de incentivar la fusión de municipios²⁴. Ahora bien, de acuerdo con esta misma doctrina constitucional, corresponde a las Administraciones autonómicas la competencia para materializar las alte-

Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición”.

24. En este sentido, en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, se puede leer:

“[...] b) El art. 13.3 LBRL dispone que ‘sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos locales’.

“Razona el Letrado del Parlamento de Cataluña que este precepto vulnera la competencia exclusiva autonómica para alterar los términos municipales pues, aunque no discute que, dentro de sus competencias, el Estado pueda legítimamente establecer el objetivo de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos, considera que no puede hacerlo mediante medidas de fomento encaminadas a propiciar la fusión municipal, por cuanto la alteración de términos municipales es una competencia autonómica exclusiva. Estos objetivos se pueden cumplir utilizando otras técnicas asociativas que requieran el acuerdo entre las entidades locales y la Generalidad de Cataluña [...]

“En nuestra Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 9, resolvimos la impugnación que de este mismo apartado del art. 13 LBRL plantearon el Parlamento y la Junta de Galicia, por entender que se había vulnerado la competencia exclusiva autonómica para la alteración de términos municipales, declarando la constitucionalidad del apartado, ahora nuevamente impugnado, al estimar que la actividad de fomento no debe asociarse necesariamente a la competencia ejecutiva, pues no siempre excluye la intervención del Legislador, y que ésta es legítima cuando el Estado dispone de la competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetar la Comunidad Autónoma el ejercicio de sus competencias. Indicamos entonces que esta actividad de fomento no limita la competencia autonómica para la alteración de términos municipales que pueden acordar conforme a lo establecido en su legislación y con los únicos límites impuestos por los apartados primero y segundo del mismo artículo 13 LBRL, siendo así que esta actividad de fomento está dirigida no solo a los municipios sino también a las Comunidades Autónomas que son quienes tienen la competencia para materializar estas alteraciones territoriales. A pesar del tiempo transcurrido desde aquella Sentencia, no hay razones que nos lleven a modificar o matizar lo entonces afirmado [...]”.

raciones territoriales a las que, eventualmente, pueda dar lugar tal política de estímulo²⁵. Así las cosas, la constitucionalidad del nuevo artículo 13.4 de la LBRL, como se explicará a continuación, va a depender de la interpretación que se haga del mismo. Si se entiende que esta norma estatal es directamente aplicable –o bien que las comunidades autónomas han de asumirla tal cual en su legislación–, de modo que los ayuntamientos, mediante la simple firma de un convenio interadministrativo, pueden unirse, alterando, en consecuencia, de forma inmediata y automática, los respectivos términos municipales, sin intervención alguna de la Administración autonómica, parece evidente que este precepto básico viola la distribución competencial que la Constitución y los estatutos de autonomía consagran en materia de régimen local. Por el contrario, si se considera que el artículo 13.4 de la LBRL simplemente impone a las comunidades autónomas la obligación de que, junto con los procedimientos unilaterales de fusión, que tradicionalmente han regulado, disciplinen un nuevo modelo simplificado y paccionado de proceso de unión, en el que, si lo entienden oportuno, pueden reservarse un papel de supervisión, no habría problema en admitir la conformidad de esta disposición estatal básica con nuestro orden constitucional de distribución de funciones en el campo de la Administración local²⁶. Dicho control se podría concretar, por ejemplo, en la sujeción del convenio de fusión, suscrito provisionalmente por los municipios, a una

aprobación definitiva por el consejo de gobierno autonómico, en función de sus propios criterios de política territorial²⁷.

3.1.2. Desde la perspectiva de la mejora de la regulación

3.1.2.1. La ordenación de la creación y supresión de municipios

Respecto del primero de los dos requerimientos sustantivos, que la LRSAL añade a las exigencias contenidas en la LBRL, para que pueda procederse a la instauración de nuevos municipios –la existencia de un núcleo de población de al menos 5000 habitantes–, teóricamente, podría plantearse la cuestión de si tal previsión tiene carácter básico, y, por lo tanto, si el Estado actúa correctamente al establecer dicha condición, o si, por el contrario, la misma carece de tal naturaleza, debiendo ser, en consecuencia, no el Estado, sino las comunidades autónomas quienes han de reglar este extremo. A la luz de los más recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se puede sostener la plena capacidad del legislador estatal para fijar tanto este como otros requisitos fundamentales –por ejemplo, de carácter territorial– que, en todo caso, han de cumplir los pueblos que aspiren a constituirse en ayuntamientos, pudiendo, no obstante, las comunidades autónomas endurecer tales estipulaciones²⁸.

25. *Vid.* el fundamento jurídico noveno de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

26. Papel de supervisión que, por otra parte, en este mismo tipo de procesos, les reconoce el propio artículo 13.5 de la LBRL.

27. Así, en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, se puede leer:

“En cuanto a la supresión de municipios y a la alteración de términos municipales, el Legislador básico se ha limitado a regular las bases del procedimiento y reservarse la posibilidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios, en aquellos casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio; pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, como en el caso de los municipios de nueva creación, la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado.

“Por ello, debemos rechazar la inconstitucionalidad del art. 13.3 LBRL y, en consecuencia, también de la disposición final primera en lo que a éste se refiere”.

28. En esta línea, en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, se afirma: “Por ello, sin perjuicio de la competencia exclusiva que el art. 148.1.3 CE atribuye a las Comunidades Autónomas para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio, forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común, competencia básica que, por otra parte, no rechaza de plano el Parlamento autonómico en su demanda, al admitir expresamente la competencia del Estado para regular las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales. Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el Legislador estatal en 1985 y ha confirmado la Ley de medidas para la modernización del gobierno local”.

3.1.2.2. La disciplina de los convenios de fusión y de las medidas de fomento de las uniones de municipios²⁹

3.1.2.2.1. Aspectos problemáticos relacionados con la autonomía local

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

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

tema de incentivos financieros a la fusión de municipios; en particular, que se procediese a cambiar la regla contenida en la letra d) del párrafo 2 del apartado 4 del artículo 13 de la LBRL.

En segundo lugar, desde este mismo punto de vista, cabe también criticar el hecho de que la LRSAL refuerce el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes, mediante la concesión a los mismos de facultades de coordinación y supervisión sobre los procesos de agregación de ayuntamientos, en especial, en el campo de la integración de los servicios resultantes de la unión. Y ello porque la asignación de tales funciones a los entes citados supone la introducción de un potencial límite para la capacidad de autoorganización de los municipios, y, por lo tanto, implica una degradación de su autonomía, sin que además, simultáneamente, se pueda identificar una utilidad cierta que justifique tal sacrificio. Por otro lado, además, se debe señalar que la atribución, de modo necesario, de estas potestades de vigilancia e inspección puede ser contraproducente, porque el perder, al menos en parte, el gobierno del proceso de combinación de sus servicios, puede desincentivar el que algunos ayuntamientos opten por iniciar el camino de la agregación. Así, en este punto, parece que hubiese bastado el conferir a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes la función de apoyar, en los procesos de integración de sus servicios, a los municipios que se van a unir, eso sí, previa solicitud de los mismos.

3.1.2.2.2. Aspectos problemáticos relacionados con la democracia local

Desde la óptica de la democracia local, son tres las cuestiones, reguladas en el nuevo artículo 13 de la LBRL, que pueden suscitar algunos reparos.

En primer lugar, destaca la circunstancia de que, en el apartado 4 del citado precepto, no se regula, ni siquiera mínimamente, el procedimiento que se ha de seguir para la tramitación de los acuerdos de unión. En particular, dada la alta densidad normativa del antedicho artículo, es llamativo que no se establezca, de forma expresa, la necesidad de someter a información

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

pública los proyectos de convenios de fusión que se pretenden suscribir por los ayuntamientos interesados³⁰. No obstante tal laguna, se puede entender que, a los procesos de agregación paccionada, les son aplicables las reglas propias de los procedimientos administrativos unilaterales de fusión vigentes en la actualidad, en la medida en que las mismas sean compatibles con la naturaleza convencional de estos últimos³¹. En este sentido, puesto que la legislación autonómica que regula los citados procedimientos prevé trámites de información pública³², y visto que no hay ninguna razón para considerar que el sometimiento a la misma de las propuestas de acuerdos de unión sea incompatible con la naturaleza pacticia de este peculiar tipo de expedientes de agregación, parece acertado defender que los proyectos de convenios de fusión han de someterse a tal trámite.

En segundo lugar, la naturaleza y la especial trascendencia de la aprobación de un convenio de fusión –dado que este implica, mediata o inmediatamente, la extinción de dos o más municipios, para dar vida a otro nuevo diferente– se compadecen mal con el hecho de que tal decisión se pueda adoptar por mayoría simple del pleno de cada uno de los ayuntamientos implicados. Esta opción legislativa es, además, incongruente con la ordenación del régimen de mayorías que se contiene en la LBRL. Así, tras la entrada en vigor de la LRSAL, se dará la paradoja de que la citada norma va a exigir mayoría absoluta para cuestiones, relativas al devenir de los municipios, de mucha menor importancia que la fusión de los mismos, como, por ejemplo, la

alteración de su nombre y de su capitalidad, o la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo. Sería, por tanto, deseable que el legislador básico, sin dilaciones, reformase en este aspecto la LBRL, requiriendo una mayoría reforzada para la toma de este tipo de acuerdos.

En tercer lugar, la regla según la cual el órgano de gobierno del ayuntamiento resultante de la integración, de acuerdo con lo previsto en la LOREG, estará compuesto, de forma transitoria, por la suma de los concejales de los municipios fusionados, planteará, muy probablemente, graves dudas en su aplicación práctica, las cuales, con seguridad, perturbarán el funcionamiento de los nuevos ayuntamientos. Así, hay que señalar que, en no pocas ocasiones, no parecerá posible cohonestar el modelo diseñado por la LRSAL con la asignación de concejales por tramos de población, que realiza el artículo 179.1 de la LOREG³³. En concreto, puede acontecer que, si se fusionan dos municipios de similares dimensiones poblacionales, el número de concejales del órgano de gobierno transitorio supere el permitido por la LOREG. En este sentido, cabe señalar, por ejemplo, que, si se unen dos ayuntamientos de 1500 habitantes, contando cada uno de ellos con 9 concejales, en aplicación de la regulación contenida en la LRSAL, habría de constituirse un órgano de gobierno integrado por 18 miembros, frente a los 11 que tal órgano debería tener según el citado artículo de la LOREG, al ser el nuevo municipio un ente con 3000 habitantes. Así, en este ámbito, desde un punto de vista estrictamente jurídico, hubiese sido más

30. Esta desafortunada omisión podría ser interpretada como un intento de sustraer el conocimiento del expediente de agregación a los vecinos, debido a la fuerte resistencia que las comunidades locales presentan ante este tipo de iniciativas. *Vid.* ALMEIDA CERREDA, Marcos, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", en DIEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, pp. 78 y ss.

31. En todo caso, sería conveniente que las normas de las comunidades autónomas que desarrollen una disciplina específica para este peculiar procedimiento de fusión incluyan dicho trámite con carácter obligatorio.

32. *Vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El debate sobre el redimensionamiento del mapa municipal español", *Juris Tantum*, núm. 24, en prensa.

En este sentido, hay que destacar, también, que, por ejemplo, el artículo 9.2 del TRRL, precepto sin carácter básico, establece: "En los supuestos de fusión o de incorporación voluntaria de Municipios limítrofes, el procedimiento se promoverá por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Los acuerdos se someterán a información pública, y las alegaciones y reclamaciones que puedan formularse serán resueltas por los mismos Ayuntamientos con idéntica mayoría".

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

adecuado optar por mantener el sistema contenido en el RPDT³⁴. De conformidad con el artículo 16 de esta norma, en estos supuestos, cesan todos los alcaldes y concejales, y se debe nombrar, por el órgano competente, una comisión gestora, integrada por un número de vocales igual al número de concejales que correspondan, de acuerdo con la población total resultante del nuevo ayuntamiento, designándose como vocales a los concejales cesados que hubiesen obtenido mayores cocientes en las elecciones municipales³⁵.

3.1.2.2.3. Aspectos problemáticos relacionados con la buena gestión local

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

Así, por un lado, se encuentra la dispensa, para los ayuntamientos resultantes de las fusiones, de la obligación de prestar los nuevos servicios mínimos que, de acuerdo con el artículo 26 de la LBRL, les correspondería ofertar por razón de su aumento poblacional. A este respecto, se debe señalar que, en la medida en que el principal objetivo de las uniones de municipios es, según los propios impulsores de la reforma local, el que los nuevos entes municipales puedan prestar más y mejores servicios a sus vecinos, desde el punto de vista de estos ciudadanos, con total razón, resulta absolutamente incomprensible y carente de toda justificación el hecho de que el legislador exima, de forma general e indefinida, a los ayuntamientos fruto de las agregaciones del deber de proporcionar los servicios

que, de conformidad con la LBRL, han de prestar los demás de sus mismas dimensiones. Sí sería lógico, no obstante, el que en la citada Ley se estableciese una dispensa, de naturaleza temporal, de dicho deber. Pues es razonable y se halla plenamente justificado, tanto por razones organizativas como por motivos financieros, el conceder al ente recién instituido un período prudencial de tiempo para que pueda proceder a cumplir con sus nuevas obligaciones³⁶. Por consiguiente, sería apropiado que, aprovechando la reforma de las normas de financiación de las Haciendas locales, que, como se ha señalado, parece anticipar la LRSAL, se procediese a establecer un límite máximo para la antedicha exención.

Por otro lado, se abre la posibilidad de que, por acuerdo de los municipios que van a suscribir un convenio de fusión, se integren en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo ayuntamiento, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables, en el caso de que uno de ellos se halle en situación de déficit. La lectura atenta y analítica del párrafo del artículo 13.4 de la LBRL donde se contiene esta autorización legislativa, evidencia la insuficiencia de la regulación de este instrumento de reestructuración económica contenida en el mismo. En consecuencia, por ostensibles razones de seguridad jurídica, es necesario, en primer lugar, que la ordenación de este mecanismo se realice con un mayor grado de detalle –quizás, esta labor pueda ser afrontada por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a la hora de dictar las normas a las que se ha de ajustar la contabilidad de este fondo–, y, en segundo lugar, que, en especial, en dicha disciplina, quede meridianamente claro que el recurso a esta herramienta en ningún caso va a implicar un perjuicio económico para los acreedores municipales; esto es necesario, puesto que el inciso supuestamente incluido con este fin en la LBRL no alcanza a infundir la confianza esperada.

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

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

36. Es posible que disposiciones como la presente sean el resultado práctico de la trasposición legislativa, quizás involuntaria e irreflexiva, de los postulados de una corriente de pensamiento muy difundida, en la actualidad, según la cual la reformulación del mapa municipal –que se tacha de irracional–, mediante la eliminación de los pequeños municipios, constituye un fin en sí misma, y no necesariamente un instrumento para ofertar más y mejores servicios a los vecinos.

3.1.2.3. La reglamentación de las fusiones derivadas de la obligación de formular un plan económico-financiero

Como se ha señalado, la LRSAL pretende abocar a recurrir a la agrupación a aquellos municipios que se vean obligados a proponer un plan económico-financiero por incumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto. Consecuentemente, el nuevo artículo 116 bis.2.f) de la LBRL establece que el mencionado plan ha de incluir, de forma obligatoria, una propuesta de unión de tales ayuntamientos con otro colindante de la misma provincia. Ahora bien, este sistema de acicate indirecto y coactivo de las agregaciones municipales presenta problemas, tanto en el plano fáctico como en el jurídico. En el primero de ellos, dichas complicaciones se plantean, esencialmente, desde el punto de vista de la efectividad de tal exigencia, pues el hecho de imponer al municipio que ha de elaborar el plan económico-financiero la carga de que incluya una propuesta de agregación con otro ayuntamiento, no garantiza, en absoluto, que dicho municipio vaya a encontrar a otro ente que quiera unirse con él, de modo que sea posible activar el procedimiento de fusión voluntaria previsto en el artículo 13.4 de la LBRL. Al revés, cabe suponer que, si un ayuntamiento tiene problemas económicos que le llevan a formular un plan económico-financiero, no es muy probable que haya muchos otros que deseen asociarse con él para compartir sus dificultades. Entonces, surgen las dudas: ¿puede un municipio, en función de parámetros objetivos (proxi-

midad, integración de poblaciones y servicios, etc.), seleccionar a otro ayuntamiento vecino y formular la correspondiente propuesta de unión entre ambos, aunque no cuente con la anuencia de este último?; en este caso, ¿ha de tramitarse por la Administración autonómica competente tal expediente de unión? Por el contrario, si el municipio que ha de formular el plan económico-financiero se encuentra con el rechazo formal de los posibles ayuntamientos candidatos a una fusión con él, y no opta por realizar una propuesta unilateral, ¿ve precluida la posibilidad de aprobar su plan económico-financiero? Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, son tres los reproches que se pueden efectuar a la antedicha previsión normativa. En primer lugar, dado que esta disposición implica la extinción del municipio de que se trate, es evidente que limita, de forma directa, la autonomía local³⁷, si bien, en nuestro sistema, por este solo motivo no es posible tacharla de inconstitucional³⁸. En segundo lugar, puesto que los planes económico-financieros constituyen un instrumento para lograr la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, su régimen y contenido han de regularse, tal y como exige el citado precepto constitucional, a través de una Ley orgánica –por ello, con carácter general, los mismos se recogen en el artículo 21 de la LOEPSF–; así, no parece correcto el que la LBRL, en cuanto Ley ordinaria, incluya contenidos obligatorios de los citados planes³⁹. Finalmente, en tercer lugar, desde el punto de vista de la distribución competencial, resulta discutible que el Estado pretenda, aunque sea de esta forma indirecta, alterar puntualmente (no

37. Aunque la doctrina mayoritaria, sobre la base del fundamento jurídico decimotercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, afirma que no existe ningún límite constitucional a la supresión de ayuntamientos, ya que el principio de autonomía local no implica, en modo alguno, un derecho de los municipios existentes a su pervivencia (vid. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, p. 62; FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEPC, Madrid, 1990, p. 265, y EMBID IRUJO, Antonio, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", *REDA*, núm. 30, pp. 451 y ss.), cabe entender que la jurisprudencia constitucional, fijada en la citada Sentencia, no afirma que la garantía institucional de la autonomía local no sea un impedimento para la eliminación de municipios, sino que tan solo indica que no constituye un obstáculo "insalvable". En consecuencia, se puede defender que existe un derecho –*rectius*, un interés legítimo– de los ayuntamientos a su subsistencia (cfr. CASTELLS ARTECHE, José Manuel, "La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales", *RAP*, núm. 100-102, p. 2178).

38. Y ello es así porque, como apunta Manuel REBOLLO PUIG, tan solo tendría visos de inconstitucionalidad una norma que condujese a la supresión de municipios dotados, indudablemente, de capacidad suficiente para cumplir con la satisfacción de las necesidades vecinales ("La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de Municipios", en COSCULLUELA MONTANER, Luis y MEDINA ALCOZ, Luis (dirs.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas, Madrid, 2012, p. 211).

39. En apoyo de esta argumentación, hay que destacar que el artículo 21.3 de la citada Ley orgánica solo contempla, en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión Europea, el siguiente supuesto de ampliación del contenido de los planes: "En caso de estar incursos en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida".

mediante la fijación de criterios generales –por ejemplo, un ámbito territorial, una población, o, incluso, unos recursos propios mínimos–) el mapa municipal de las comunidades autónomas, cuando, como se ha explicado, es a estas a quienes corresponde adoptar las decisiones pertinentes en este ámbito. A la vista de todos estos reparos, tan solo se puede concluir que el Estado ha de optar o bien por eliminar este precepto o bien por configurar como orientativo y no imperativo el contenido que, en el mismo, se establece para los planes económico-financieros⁴⁰.

3.1.2.4. La indeterminación del ámbito de las disposiciones tendentes a fomentar las uniones voluntarias de municipios

Dado que las normas destinadas a incentivar las agregaciones voluntarias de ayuntamientos se encuentran disciplinadas en el seno del artículo 13.4 de la LBRL, donde se regula el nuevo sistema de fusión convencional, se plantea el dilema de si las mismas se pueden aplicar a todo tipo de procesos de unión de municipios, siempre que estos tengan naturaleza voluntaria, con independencia de que se siga el innovador cauce previsto en el artículo citado o las sendas establecidas en las correspondientes reglas autonómicas, o si, por el contrario, tales medidas de fomento se podrán otorgar, exclusivamente, a los ayuntamientos que recurran a la antedicha vía pacticia. En principio, partiendo de un análisis literal y sistemático del texto vigente de la LBRL, parece que, solo si se opta por el modelo convencional, se podrán obtener los beneficios diseñados por la LRSAL. Ahora bien, empleando una más razonable interpretación teleológica de dicha norma –uno de cuyos principios inspiradores es la racionalización de la planta municipal–, cabe postular que los mismos se han de extender a cualquier tipo de proceso de fusión voluntaria. Para respaldar esta exégesis, se puede citar el propio preámbulo de la LRSAL, en el que, sin hacer distinciones, se afirma: “[...] por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de Municipios de forma que se potencie a los Mu-

nicipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal”. En cualquier caso, a la vista de lo expuesto, hay que señalar que, también en esta materia, sería deseable, como en supuestos anteriores, una intervención normativa que aclarase, de modo definitivo, esta cuestión, en aras a alcanzar un mínimo grado de seguridad jurídica.

3.2. Sobre las entidades locales menores y su mapa

3.2.1. Desde la perspectiva de la distribución competencial

La evaluación de la modificación de la regulación de las entidades locales menores y de la articulación de su planta, que efectúa la LRSAL, desde la óptica del reparto constitucional de funciones entre el Estado y las comunidades autónomas, exige el estudio de dos cuestiones: por una parte, es necesario determinar si el legislador estatal tiene capacidad suficiente para degradar a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio de la categoría de personas jurídicas a la de meros organismos intradministrativos sin personalidad; y, por otra parte, hay que establecer si dicho legislador está facultado para imponer, directamente, la extinción de ciertas entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Respecto del primer problema, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁴¹, como regla general, cabe afirmar que el Estado, empleando su competencia básica ex artículo 149.1.18 de la CE, puede determinar la naturaleza jurídica de estas entidades, de modo que, si lo estima oportuno, se halla en condiciones de configurarlas como organismos sin personalidad, dado que, al hacerlo, se limita a fijar un elemento esencial de las mismas, dejando en manos de las comunidades autónomas el desarrollo de todo su régimen jurídico: organización, funcionamiento y funciones⁴². No obstante lo dicho, teniendo en cuenta que

40. De nuevo, aquí, para introducir en la LBRL las modificaciones pertinentes, se podría recurrir a las normas reguladoras de la financiación de las Haciendas locales, cuya aprobación augura la LRSAL.

41. *Vid.* el fundamento jurídico decimoquinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

42. *Vid.* también, en este sentido, VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 112 y 113.

son constitucionalmente admisibles las excepciones a las normas básicas de régimen local, emanadas ex artículo 148.1.18 de la CE, siempre que se refieran a “aspectos concretos”, y que dichas singularidades resulten “expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma”⁴³, sería posible que un estatuto, en cuanto norma estatal y norma institucional básica de cada comunidad autónoma, apoyándose en una característica específica de una determinada autonomía, dispusiese que, en esa comunidad, algunas de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio hubieran de tener personalidad jurídica, y, por lo tanto, cabría que las mismas, pese a la normativa básica estatal, introducida en la LBRL por la LRSAL, se constituyesen como tales, en el marco de la legislación autonómica que les fuese aplicable. En la actualidad, este podría ser, por ejemplo, el

caso de Galicia, cuyo Estatuto de Autonomía, sobre la base de la distribución de la población gallega y de sus formas tradicionales de convivencia y de asentamiento, en su artículo 40, dispone que por ley se podrá reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural⁴⁴.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión –la posibilidad de que el Estado, en determinadas circunstancias, exija a las Administraciones autonómicas la extinción de ciertas entidades de ámbito territorial inferior al municipio, existentes en su demarcación–, a la vista del fuerte grado de “interiorización autonómica” que el Tribunal Constitucional ha reconocido que concurre en las mismas⁴⁵, tan solo se puede concluir que el legislador estatal carece de competencia para imponer a las comunidades autónomas cuándo han de proceder a su disolución⁴⁶. En consecuencia, solo las Administraciones autonómicas, de acuerdo con sus propios y peculiares criterios de política territorial, pueden fijar cuán-

43. *Vid.* el fundamento jurídico noveno de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero. Además, el propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico tercero de su Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, señala, expresamente, que no empece, en modo alguno, a la noción de bases el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas, coexistan situaciones particulares, aunque estas excepciones precisen, ineludiblemente, de un específico anclaje estatutario.

44. Este precepto, es necesario ponerlo en relación con los artículos 27 y 2 del mismo Estatuto de Autonomía, que establecen respectivamente:

“Artículo 27. En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: [...] 2. Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo”.

“Artículo 2.

“1. El territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

“2. La organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento.

“3. Una ley del Parlamento regulará la organización territorial propia de Galicia, de acuerdo con el presente Estatuto”.

45. *Vid.* el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre, y el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

46. Sobre este asunto, el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, ha manifestado:

“Todos los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes autonómicas sobre régimen local aprobadas en desarrollo de sus previsiones, atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia para crear este tipo de demarcaciones supra e inframunicipales. En relación con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado que ‘esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas entidades locales de segundo grado que, como tales, solo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas [...] son competentes para crear o suprimir’ (STC 179/1985).

“En esta misma línea, refiriéndose con carácter general a todas las entidades locales no necesarias -y, por tanto, también a las llamadas ‘entidades locales menores’-, la STC 214/1989 -que declaró inconstitucional un precepto básico en el que se reconocía al Estado la facultad de atribuir competencias a las entidades enumeradas en el artículo 3.2 de la LBRL- dejó sentado que tales entidades ‘entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia. Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales’.

“A la luz de la jurisprudencia constitucional extractada, no ofrece dudas que la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades -y aun la correspondiente a la atribución de competencias- escapa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado, lo que obliga a reconsiderar la regulación proyectada en aquellos aspectos cuya determinación por el Legislador estatal pueda suponer una intromisión en la esfera competencial autonómica no admi-

do instituir las y cuándo suprimirlas. Así las cosas, ante la compleja situación que planteará, en este punto, la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, VELASCO CABALLERO propone que se entienda que el contenido del apartado 3 de dicha disposición constituye una mera posibilidad, que el legislador básico estatal indica al legislador autonómico de desarrollo. Pese a que con esta interpretación, sin duda, la norma estatal resultaría plenamente constitucional, dado el inequívoco tenor literal de la misma, no parece muy probable que los diferentes operadores jurídicos asuman que tal es la naturaleza y finalidad de la citada disposición transitoria⁴⁷.

3.2.2. Desde la perspectiva de la mejora de la regulación

3.2.2.1. De los nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipio

3.2.2.1.1. Una posible justificación para la aprobación de una regulación específica para los nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipio

Desde antes de la reforma de la LBRL que opera la LRSAL, en el artículo 24 de dicha norma⁴⁸, se contenía una habilitación a los ayuntamientos para que estos, con el fin de mejorar la gestión de los asuntos locales y facilitar la participación ciudadana en la misma, pudiesen crear órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que, libremente, decidiesen conferirles los propios municipios⁴⁹.

Así las cosas, cabe plantearse la pregunta de por qué, cuando el legislador básico, al pergeñar la LRSAL, decide privar de personalidad jurídica a las entidades locales menores que se creen en el futuro, dando lugar al surgimiento de los entes territoriales de ámbito inferior al municipio, no opta simplemente por aplicarles la antedicha regulación, sino que, por el contrario, introduce un precepto *ad hoc* para disciplinarlos. La razón de esta elección podría ser que, con la misma, el legislador estatal pretende dar vida y promover la difusión de un nuevo subtipo de organismo inframunicipal, situado a medio camino entre los tradicionales órganos de gestión territorial desconcentrada y las antiguas entidades locales menores. Así, teniendo en cuenta las previsiones contenidas en la LRSAL, quizás dichos organismos deberían caracterizarse –además de por el hecho de fundarse, necesariamente, en un núcleo de población separado–, en primer lugar, por tener una cierta autonomía respecto del municipio en el que se incardinan, la cual no poseen los órganos de gestión territorial desconcentrada –de ahí que, de modo discutible, en su establecimiento, se prevea la intervención de la comunidad autónoma y no se deje esta, de forma exclusiva, en manos de los propios ayuntamientos–, y, en segundo lugar, por gozar de unas competencias de mayor alcance y relevancia que las que tienen atribuidas aquellos órganos, como podría ser, por ejemplo, la prestación de servicios obligatorios –así, se explicaría que, para su fundación, se pondere la eficiencia de estos entes, como fórmula de administración desconcentrada, requisito que no se tiene en cuenta para la institución de los antedichos órganos de gestión–.

sible desde el punto de vista del esquema constitucional de distribución de competencias; en particular, la supresión de estas entidades como consecuencia de la disolución imperativa en los supuestos previstos en el anteproyecto”.

47. En concreto, este autor afirma: “Se puede interpretar que la Disposición transitoria 4.^ª3 LRSAL simplemente prevé la *posibilidad* de que el Gobierno de la comunidad autónoma disuelva las entidades menores incumplidoras. Considerando esta facultad como una simple posibilidad –y no como un deber del Gobierno autonómico– se puede también sostener que esta Disposición transitoria 4.^ª3 LRSAL no afecta de manera cualificada a la amplia competencia autonómica sobre entidades locales inferiores al municipio. Pues, de un lado, la decisión última sobre la disolución corresponde al Gobierno autonómico, conforme a sus propios criterios de política territorial y local. Y, de otro lado, la ley autonómica aún podrá concretar el supuesto de incumplimiento, definir otros supuestos de disolución o no disolución de las entidades locales menores, e incluso podrá establecer el procedimiento administrativo para la disolución. En estos términos, la Disposición transitoria 4.^ª 2 y 3 LRSAL se inscribe en la competencia básica estatal sobre régimen local (artículo 149.1.18 CE) sin que, simultáneamente, contenga una afección relevante a las competencias autonómicas, incluso exclusivas, sobre régimen local u organización territorial” (“Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, cit., p. 111).

48. La regulación contenida en esta norma se completaba con lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del ROF.

49. Así lo recuerda Carmen LUCAS LUCAS, en “El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, p. 184.

3.2.2.1.2. *La indeterminación de los requisitos para la creación de entes de ámbito territorial inferior al municipio*

El apartado 3 del artículo 24 bis de la LBRL, como se ha señalado, establece que solo podrán fundarse entes de ámbito territorial inferior al municipio, si su constitución resulta la opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados, de acuerdo con los principios previstos en la LOEPSF⁵⁰.

Dada la excesiva ambigüedad del precepto citado, como ha destacado el propio Consejo de Estado, sería conveniente que se precisase, en mayor medida, dicha condición⁵¹. Teniendo en cuenta la materia sobre la que incide el artículo indicado, parece que, en principio, tal tarea ha de ser acometida por el Estado, quien debería fijar al menos unos criterios mínimos para poder entender cuándo se cumple tal exigencia; ahora bien, en defecto de tal disciplina estatal, la normativa autonómica de desarrollo en materia de régimen local tendrá que hacer frente a esta responsabilidad.

3.2.2.1.3. *Las inconcreciones del procedimiento de institución de los entes de ámbito territorial inferior al municipio*

La iniciativa para la creación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, de conformidad con el apartado 2 del artículo 24 bis de la LBRL, pertenece, indistintamente, a la población interesada o al ayuntamiento correspondiente, el cual, en todo caso, ha de ser oído. Como se puede observar, este precepto no precisa cuál es el órgano competente para proceder a la constitución de dichos entes, aunque el hecho de que señale que el municipio debe de ser escuchado apunta, claramente, a que tal competencia corresponde al consejo de gobierno de la comunidad autónoma. En apoyo de esta interpretación, cabe invocar el apar-

tado 3 de la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, donde se establece que la disolución de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que no presenten sus cuentas será acordada por decreto del órgano de gobierno de la comunidad autónoma respectiva, en el que se podrá determinar el mantenimiento de las mismas como forma de organización desconcentrada. Lógicamente, esta disposición confiere al consejo de gobierno la facultad de resolver sobre la continuidad, como órganos desconcentrados, de las entidades locales menores que se extingan, en la medida en que el legislador básico entiende que concierne a dicho órgano decidir la creación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio. No obstante lo dicho, desde el punto de vista de la autonomía municipal, resulta criticable el que la competencia para la institución de estos entes de gestión territorial desconcentrada recaiga en la Administración autonómica. Así, en la medida en que ya no son personas jurídicas, ni entidades locales independientes –circunstancia que, en el pasado, justificaba palmariamente la intervención de la Administración autonómica en su establecimiento–, sino que, ahora, constituyen meros órganos internos municipales, su instauración debería considerarse una cuestión de autoorganización municipal, no sujeta, en consecuencia, a ningún tipo de aprobación por la comunidad autónoma.

3.2.2.2. *De la disolución de las entidades locales menores preexistentes*

3.2.2.2.1. *El carácter desproporcionado de la medida de supresión de las entidades locales menores preexistentes*

La incorporación del supuesto de incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas, al elenco de causas de extinción de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que, en la actualidad, se contienen en numerosas normas autonómicas⁵², es

50. De entre los principios recogidos en el capítulo II de la LOEPSF, parece que podrán tener una especial relevancia en este ámbito: el principio de estabilidad presupuestaria (artículo 3), el principio de sostenibilidad financiera (artículo 4), y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 7).

51. Sobre este particular, el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, ha informado: “Por otro lado, en relación con la exigencia de que su creación sea la opción más adecuada en términos de eficiencia (apartado 3), ha de observarse que el anteproyecto no determina el modo en que haya de verificarse la condición, pues únicamente invoca la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en la que no se incluye ningún requisito a estos efectos. Debería, pues, aclararse en el anteproyecto a quién corresponde tal constatación y establecerse las pautas que deban seguirse”.

una decisión manifiestamente desproporcionada del legislador estatal⁵³. No parece que un descuido esporádico y coyuntural de una obligación formal justifique, adecuada y suficientemente, la adopción de una medida de naturaleza estructural y de carácter permanente. Además, por otro lado, hay que señalar que, para luchar contra este tipo de faltas administrativas, existen ya, en nuestro ordenamiento, suficientes medios de coacción interadministrativa, mucho menos radicales y más efectivos⁵⁴. Por ello, para remediar las posibles inobservancias formales de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, se debería recurrir a tales mecanismos, modulándolos, si fuese necesario, para adecuarlos a las particulares circunstancias de estas entidades.

Del mismo modo, tampoco resulta razonable el que se obligue a los ayuntamientos, que han de formular un plan económico-financiero, a promover la extinción de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el mismo que, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública, o cuyo período medio de pago a proveedores supere, en más de treinta días, el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Por el contrario, lo sensato, en estos supuestos, sería que dichas entidades tuviesen que proponer las medidas necesarias para

corregir la situación problemática detectada, las cuales deberían de integrarse en el antedicho plan.

En consecuencia, parece oportuno que el legislador estatal elimine de la regulación contenida en la LBRL ambas previsiones, las cuales, además, muy probablemente, como se ha apuntado, pueden ser tachadas de inconstitucionales.

3.2.2.2. *Las carencias del procedimiento de extinción de las entidades locales menores preexistentes*

En la disciplina del proceso de supresión de las entidades locales menores incluida en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, en ningún momento se prevén ni la audiencia de la propia entidad local menor concernida ni la del municipio en el que se halla enclavada⁵⁵. La primera omisión constituye un error manifiesto, en cuanto contradice uno de los más elementales principios que han de inspirar todos los procedimientos administrativos –el de la audiencia a los interesados–, y la segunda preterición supone, además, una clara violación de la garantía institucional de la autonomía local, puesto que no permite a los ayuntamientos afectados participar, en modo alguno, en la adopción de una decisión que incide, directamente, en su círculo de intereses.

52. En este sentido, se puede citar, a modo de ejemplo, el artículo 156 de la LALGA, que dispone: “Procederá la disolución de una Entidad Local Menor cuando se aprecie la insuficiencia de sus recursos o la incapacidad para el ejercicio de sus competencias”. Previsión esta que es casi idéntica a la recogida en la normativa supletoria estatal, en concreto en el artículo 45 del TRRL, que establece: “Para que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acuerde la supresión de Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal, será necesario instruir el oportuno expediente en el que se demuestre la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que le estén atribuidos, o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa”.

53. *Vid.*, sobre esta cuestión, la conferencia de FRANCISCO VELASCO CABALLERO en la *Jornada sobre el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, organizada por el IDL-UAM y el Ayuntamiento de Fuenlabrada (<http://www.idluam.org/cursos-y-seminarios/2013/6323-jornada-sobre-el-proyecto-de-ley-de-razionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local12-de-diciembre-de-2013>, consultada en febrero de 2014).

54. Así, por ejemplo, en el artículo 19, “Incumplimiento de la obligación de remisión de información”, de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se ordena que:

“Sin perjuicio de la posible responsabilidad personal que corresponda, el incumplimiento de las obligaciones de remisión de información recogidas en esta Orden, tanto en lo referido a los plazos establecidos, el correcto contenido e idoneidad de los datos requeridos o el modo de envío, dará lugar a un requerimiento de cumplimiento.

“El requerimiento de cumplimiento indicará el plazo, no superior a quince días naturales, para atender la obligación incumplida con apercibimiento de que transcurrido el mencionado plazo se procederá a dar publicidad al incumplimiento y a la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.6 de la mencionada Ley”.

55. *Vid.* también, en este sentido, sobre la audiencia a los municipios, VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Títulos competencias y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, cit., pp. 111 y 112.

Ahora bien, cabe subsanar las carencias indicadas, entendiendo que las comunidades autónomas han de proceder a la citada extinción, siguiendo el procedimiento ordinario de supresión de estas entidades, que se contiene bien en su propia legislación⁵⁶ o bien en la reglamentación estatal supletoria⁵⁷, ya que, en ambos conjuntos normativos, tales audiencias sí se hallan previstas y adecuadamente reguladas. ■

56. *Vid.*, por ejemplo, los artículos 159 a 162 de la LALGA.

57. *Vid.* artículos 44 y 45 del TRRL.