

# El Término Municipal

(Conclusión.)

Nueva Ley Municipal reveladora tan sólo del balancín político y no de progreso alguno científico. El Decreto-ley de 21 de octubre de 1868 puso en vigor nuevamente la Ley Municipal de 5 de julio de 1856, aunque con modificaciones.

El nuevo Decreto de 24 de noviembre de 1868, decretó nuevo arreglo de los distritos municipales "teniendo en cuenta que no podían ya prosperar los anteproyectos formados por los Gobernadores anteriores", lo cual no debe llevarnos sino, una vez más, a la conclusión de que materia tan técnica como la de la delimitación de comarcas naturales, según criterio histórico-científico, debe estar referida a Organismos técnicos cuya continuidad sea garantía de una labor positiva que anule aquella verdadera guerra de posiciones a que se asemeja el enjambre de disposiciones, citado lo más escuetamente posible. Sin perjuicio ello de que el Estado utilice, a su vez, todo el ámbito nacional, sin afectar la realidad natural que son los pueblos, para las manipulaciones más arduas de su alquimia política.

Por Ley de Cortes de 20 de agosto de 1870, se publicó la nueva Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, modificada sólo, en parte, por la de 16 de diciembre de 1876 y, finalmente, editada con una nueva fecha, que es la que la distingue como la vigente hasta la aparición del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, salvo incidencias que no son del caso: la de 2 de octubre de 1877.

Esta Ley de 1877 sólo ofrece para nosotros las siguientes notas especiales: la definición del Municipio que hace su artículo 1.º (asociación legal de todas las personas que residen en un Término municipal), al considerar fundamental el elemento territorial y en concordancia con el artículo 2.º "proporcionado a su población"; el criterio más amplio, pero al fin anticientífico, que eleva hasta 2.000 el número de habitantes residentes necesario para la existencia de un Ayuntamiento y el privi-

legio otorgado a Madrid, por el artículo 10, de poderse agregar, por R. D., los Ayuntamientos de su cinturón, por el solo hecho de estar situados a una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la nación que, dada la irregularidad de casi todo perímetro jurisdiccional, unas veces podrían agregarse los Municipios distantes dos kilómetros, por ejemplo, del casco urbano, y otras, los situados exactamente a los 10 de la parte más alejada de su término. Este precepto, absurdo por su solo contenido, se hacía extensivo a las poblaciones de más de 100.000 habitantes, con la reducción de la distancia hasta seis kilómetros, lo cual no hace menos imperfecto el precepto.

Como quiera que en los capítulos siguientes hemos de considerar con gran amplitud, primero teóricamente, las condiciones que deban presidir las modificaciones de los términos municipales, y a continuación los supuestos legales establecidos en la legislación, de obligada observancia actualmente, para llegar así a una conclusión práctica de nuestro trabajo, ello nos excusa de un examen, que de otra parte resultaría de repetición molesta, de los preceptos correspondientes del Estatuto Municipal, ya que al estudiar la Ley Municipal vigente de 31 de octubre de 1935, examinaremos conjuntamente el Reglamento que la complementa, que no es otro que el de Población y Términos Municipales de 2 de julio de 1924, que por ser el aparecido al tiempo del Estatuto Municipal, refleja exactamente también su sistema.

A pesar de ello, deberemos dejar constancia del concepto ya más madurado, en relación con los Cuerpos legales precedentes (que casi con uniformidad hablaban siempre sólo de los "pueblos que deban tener una Administración"), que representó el Estatuto Municipal, en cuanto a la definición del Municipio (tiene gran importancia siempre el saber de qué punto se arranca), que considera como "la asociación *natural*, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de *vecindad*, dentro del *término* a que alcanza la *jurisdicción* de un Ayuntamiento", concepto que no mejoró la Ley de 1935, siquiera pretendiese variar las palabras de la definición, a efectos de originalidad seguramente, pero preocupándose, al fin, de aclarar tal concepto, omisión que hubiera sido imperdonable en una ley de nuestros días en que el Municipio se ha afirmado en todo el mundo civilizado como un imperativo categórico.

## VII

### ALTERACIONES DE TÉRMINOS MUNICIPALES

Decíamos anteriormente, en la Introducción, que “no puede admitirse que los actuales compartimientos estancos municipales sean los definitivos, ni siquiera el acierto de muchos de sus límites, por los errores históricos, por las bastardizaciones políticas, por la imperfección de todo lo humano, en suma”.

Esta realidad y el hecho constante de la evolución propia de todo ente natural, han llevado al legislador, a prever en la Ley Municipal, todos los casos posibles de cambios de los límites municipales.

En la política urbanística de toda ciudad han de considerarse dos facetas, en razón del ámbito territorial en que se desenvuelve: aquella en que los planes urbanos se ajustan, por plena conciencia del problema, a los límites del propio Municipio (Reforma interior, Planes de ensanche, Ordenamiento del Alfoz (26) y la más amplia y ambiciosa de, saltando por la artificial frontera que a veces constituye el límite municipal, o sobre su realidad superada por nuevos hechos, enfrentarse con el plano de una zona natural, sin preocupación previa de los compartimientos legales, para resolver el problema de las afinidades geográficas más acusadas, de la comunidad de vida notoria y no atendida, de la confusión actual o previsible de núcleos edificados o simplemente urbanos, de la generalidad de apetencias y necesidades en razón de servicios públicos locales, y, en suma, de cuanto, coincidente en un principio, fué fundamento, o debió serlo, de la constitución de todo Municipio.

El hecho de la existencia actual en España de 9.250 Ayuntamientos, aproximadamente, no tiene por qué ser razón para la subsistencia del mismo número.

Los Municipios, como fenómeno legal, están sujetos a las vicisitudes de toda persona físico-jurídica: prosperan, se arruinan, ven modificarse su situación jurídica en virtud de influjos naturales, declinando en grupos inframunicipales (Entidades locales menores, poblados) o elevándose desde éstos a la superior categoría.

(26) ALFOZ: *En Galicia es el término que circunda algunas villas.* En Urbanismo se emplea, por extensión, para indicar las zonas exteriores de una ciudad. Del árabe *alfoz*: vega y campo raso.

Ello ha de llevar, forzosamente, a la constitución de nuevos entes municipales, por desgaje de otros (del mismo modo que de una herencia surgen nuevas personalidades patrimoniales), a la fusión de dos o más en un proceso de solidaridad y confusión de elementos de vida (más que al hecho de una sociedad civil en que distintas personas se hacen participantes de unas condiciones de vida perseguidas, cabe identificar el caso con conceptos y realidades históricas de raíz más familiar, la Gens (27), pongamos por caso, para señalar una mayor relación determinada por vínculos de sangre, voluntad o vecindad), o, siguiendo la enumeración, a la agregación tan sólo de parte de unos entes, a otro u otros, en una labor rectificadora que puede darse reiteradamente, reivindicadora de realidades históricas o paralela de evoluciones espontáneas o provocadas, que es preciso aceptar y seguir.

No otro fundamento tienen ni otra cosa son las previsiones de la legislación municipal respecto a agregaciones, segregaciones y fusión de Municipios.

Tales preceptos legales constituyen las fórmulas viables para dar expresión jurídica y cauce práctico a aquellos hechos naturales.

Hemos calificado, deliberadamente, de naturales, las acciones de agregación, segregación y fusión de términos municipales, porque, llegados a la conclusión histórica y científica más aceptada por nosotros del carácter verdadero del Municipio, ninguna de sus mutaciones debe ser, en puridad, de condición distinta.

Si la vida municipal es un hecho natural determinado por necesidades comunes y relaciones de vecindad (adscripción a un lugar y colindancia) que al surgir los Estados de Derecho adquiere una garantía y una expresión jurídicas, todo cuanto a ella haga relación ha de entenderse supeditado a los mismos principios de inspiración de su personalidad real y lo que no lo esté, *es postizo*, aunque fuere legal.

Es este problema de la modificación del ámbito jurisdiccional de una localidad una de las facetas más interesantes del fenómeno de la ciudad moderna (colocándonos en el punto de vista del Municipio que se amplía), que no debe ser provocado artificialmente, pero que cuando responde a realidades más o menos acusadas, debe ser apreciado para estudiarlo y resolverlo en su caso.

(27) GENS: Agrupación humana fundada en los lazos de la sangre, más amplia que la familia primitiva porque agrupaba varias de estas bajo la autoridad de un jefe pariente y anterior a la tribu, en el proceso evolutivo de la sociedad.

Vamos a examinar las bases elementales en que, a juicio nuestro, debe fundarse todo intento de agregación total o parcial que, *a sensu contrario*, implicarán, lógicamente, el motivo de toda segregación, con lo cual quedarán examinados, conjunta e implícitamente, los tres casos tipo de alteración de términos municipales: agregación de parte de un Municipio a otro, fusión de dos Municipios y segregación de parte de uno o de varios para formar otro nuevo.

Claro que se dan por supuestos los casos de fusión de más de dos Municipios, segregaciones conjuntas de varios en beneficio de otro y sus correspondientes de dos o más agregaciones, los cuales no son sino variantes de unos mismos módulos.

Consideraremos en este capítulo los supuestos actuales de nuestro sistema legal, sin sujetarnos al propio estudio del articulado de la Ley vigente, que examinaremos en capítulo aparte, por la finalidad teórica que perseguimos únicamente en éste, de sintetizar la doctrina que creemos acertada en esta materia, a cuyo efecto, además de los supuestos legales, examinaremos también otros factores que estimamos racionales y científicos, dentro de la disciplina municipalista, ya que la legislación municipal española no es *limitativa* al exponerlos, sino que ha de entenderse *enunciativa y orientadora*.

Veamos cuáles son tales factores.

a) CONFUSIÓN DE LOS NÚCLEOS URBANOS.—Es éste uno de los supuestos previstos en el artículo 13 de la Ley Municipal vigente de 31 de octubre de 1935 y en el Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de julio de 1924, así como en el artículo 19 del Estatuto Municipal del mismo año, que, por hermenéutica legal, puede considerarse también disposición reglamentaria al estar en perfecta relación con la Ley vigente.

Si bien la continuidad de edificaciones es en todos los casos un factor principalísimo, que induce *inesquivablemente* a la fusión de las zonas (nuevo Municipio) o de los términos o parte de términos respectivos, no es, a nuestro juicio, *conditio sine qua non*, porque, en contraposición, sería obligado admitir, con el mismo carácter absoluto, que las barriadas que más o menos arbitrariamente surgen en las poblaciones, con una discontinuidad de edificación respecto al núcleo principal, tendrían ya por ello el supuesto básico para ser declaradas Municipios independientes.

Estimamos completamente acorde con este criterio, lo preceptuado en el artículo 9.º de la Ley Municipal vigente al prohibir la constitución

de nuevo Municipio "cuando el núcleo poblado que trate de segregar se hallare unido por calle o zona urbana al Término municipal originario".

Es lógico que así se prevea por el legislador. Si la confusión de núcleos urbanos (dejando de considerar la anarquía constructiva que la haya producido) es uno de los motivos determinantes de la fusión de los Municipios que la experimentan, no se va a llegar, precisamente a la conclusión contraria, ante aquel hecho: a derivar de aquella confusión un nuevo Municipio, cuya *fricción* con el originario va a ser constante y al final haría pensar, a ambos, *nuevamente*, en su fusión.

Obsérvese que aquel artículo, aunque la Ley no reitere el concepto en todo momento, como sería procedente, habla indistintamente de *calles* (edificación continuada) o *zonas urbanas* (espacios de muy distinta naturaleza). Consideramos el último, como el supuesto más acertado por su amplia exactitud.

La continuidad de edificaciones ha de interpretarse como una *tendencia visible* de los Municipios limítrofes, *a extender su vida*, no precisamente sus vías urbanas, en dirección uno del otro, y no siempre será este factor indispensable cuando concurren otros de los que iremos examinando.

Es que el concepto de confusión de núcleos urbanos no tiene por qué referirse, forzosamente, a la continuidad de zonas edificadas, sino a la *unidad de medio urbano*, por continuidad de edificaciones (desde luego éste es un caso), posibilidad de que esa continuidad se consiga en el futuro con una política municipal bien dirigida, realidad de la existencia de zonas verdes que, conviniendo mantenerlas permanentemente en su función de espacios sanitarios (Parques, masas de arbolado, etc.), substituyen perfectamente, en un buen criterio urbanista, a las manzanas edificadas, implicando, con la misma realidad de expresión técnica, *continuidad de núcleos urbanos*, ya que a nadie se ocurriría afirmar, que un parque, pongamos por ejemplo, rompe la continuidad de la unidad urbana.

El espacio sanitario no lo constituyen sólo las zonas llamadas verdes o de recreo, especialmente habilitadas *ad hoc*, por la política urbana de la ciudad. En razón de su mayor espontaneidad, tienen más acusado perfil, aquellas que, naturalmente, constituyen una manifestación característica local, no una creación administrativa, a la manera como surge un parque público, por simple decisión corporativa.

Los Cármenes de Granada, los Cigarrales de Toledo, las Huertas

de Murcia, no separan los conjuntos urbanos, sino que los unen, les dan mayor belleza de perspectiva, y aunque produzcan grandes espacios inedicados, de unos a otros inmuebles urbanos, funden a todos los vecinos en el amor a una peculiaridad y a un tesoro común, cual es la antítesis de las casas de pisos en serie que nos alejan de la tierra sin acercarnos nada al Cielo.

La continuidad de edificaciones, prevista por el legislador, constituye un engendro tan grande, cuanto que las fusiones de Municipios deberían estar autorizadas específicamente *para preverlas*.

Es decir, que la consumación imprevista de tal hecho implica un fracaso completo de la dirección política de los Municipios a quienes se presente, puesto que ello demuestra *que se les ha venido encima*, sin que hayan acudido a tiempo de evitarlo o sin que supieran conducirlo.

Generalmente, es ello producto de la desidia o del compadrazgo local. En una política municipal bien orientada, la confusión no debe producirse, porque todas las construcciones, *absolutamente todas*, deben responder a un plan y a una licencia municipal, por lo que tan sólo se debe edificar en aquellas zonas, *deliberadamente elegidas*, que al Ayuntamiento convengan para su desarrollo, sin que ello ponga en peligro su personalidad independiente, cual sucederá al expandirse hacia los tentáculos de otra ciudad.

Si agotadas todas las zonas de construcción, el hecho de la expansión se manifiesta como inevitable, como ésta podría llevar en su día a la fusión, se debe acometer la misma previamente, con claridad, *sin sorpresas*, estudiando, los Municipios a quienes afecte, el común problema. Lo contrario es la quiebra rotunda de los principios urbanistas y la perpetuación del Municipio *a la deriva*.

b) SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL PARA DOS O MÁS POBLACIONES. Sin tener un carácter tan visible como el anterior, estimamos como más fundamental este factor.

Los Municipios existen para satisfacer las necesidades que no pueden atender por sí, ni el individuo ni el grupo familiar. Pues si de la fusión de dos o más Municipios surgen nuevas fórmulas eficaces de satisfacción de necesidades colectivas, no cabe duda que es elevada la tensión municipal a su más esforzado índice.

Pueden darse dos casos: que los servicios municipales existan en uno de los núcleos locales que se fusionan o que la coyuntura de su establecimiento nazca precisamente de la suma de elementos que la nueva agrupación municipal procura.

En el primer caso, los servicios municipales existentes podrán prestarse *automáticamente* a los núcleos incorporados, que antes carecían de ellos, o, si aquéllos adolecieran de la amplitud que las incorporaciones de nuevas masas de población exijan, precisamente la mayor base sobre la que la organización municipal se asentaría permitirá fácilmente la reorganización requerida.

El segundo supuesto puede ser primordialmente el motivo de la fusión: el montaje de servicios de interés común que en la situación anterior no podían crearse, *coincidiendo ello con la concurrencia de otros factores naturales* de los que vamos examinando.

Si tan sólo se diera la necesidad o conveniencia del servicio, podría esto resolverse, no en vía natural de fusión, sino por el trámite administrativo simplemente, provocando la Agrupación intermunicipal a efectos de uno o más servicios.

Hay que distinguir la naturaleza de tales servicios, porque su efecto, en relación con el hecho municipal, puede ser de transcendencia muy diversa. Un Servicio municipal de Extinción de Incendios (no comprendemos todavía cómo no se ha impuesto como obligatorio a las Diputaciones), puede ser de gran interés para el vecindario de los Municipios agrupados, pero no afectará en nada al contorno y desenvolvimiento de su personalidad.

Una traída común de aguas, un sistema de vías de comunicación, pueden provocar un aumento de población y una posibilidad de acercamiento de las zonas urbanas, a lo que, inmediatamente que se manifieste esta evidencia, se debe salir al paso, con el estudio de la fusión, para llegar en su día a tal conclusión si procede.

c) COLINDANCIA.—La colindancia es un factor natural e *indispensable* para la formación de entidades municipales más populosas como consecuencia de agregaciones parciales o fusión de Municipios.

“De la proximidad o contigüidad espacial surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes” (28).

En el caso contrario de Municipios no limítrofes estaríamos, como anteriormente indicábamos, ante el hecho artificial, aunque legal, de la agrupación voluntaria o forzosa, a efectos exclusivos de servicios que racionalmente pueden convenir a los habitantes de Municipios *incluso no vecinos*.

Este hecho de las Agrupaciones en nada afecta a los límites ni ca-

(28) ADOLFO POSADA: *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*.

racterísticas de cada Término municipal, que continúan idénticos, si- quiera sirvan de sustentáculo material, más o menos directamente re- lacionados, al servicio local realizado en mancomún.

La vida municipal es algo tan íntimo, constante y definido, que sin colindancia no se comprende la ampliación de su solar. Faltarían la ve- cindad, la comunidad de vida diaria, cuanto, en suma, crea la cohesión, la conciencia de la unidad familiar.

En la familia misma, cuando las circunstancias más o menos adver- sas imponen su diseminación, en los grados de parentesco más sólidos naturalmente aún, se difumina la unidad de destino, la autoridad pa- terna se resquebraja y los lazos de la sangre no parecen, en el decurso del tiempo, sino débiles hilos que se limitan a remover fríamente recuer- dos de otros días.

Pues si la disociación provoca tan lamentables efectos en la más só- lida institución universal, la familia, imagínese lo que ocurriría en un Municipio territorialmente fraccionado, con interferencias de otros ex- traños o acaso en algo adversos. Asistiríamos a su proceso fulminante de desintegración, si aquéllo fuera posible legalmente.

d) VÍAS DE COMUNICACIÓN.—Si bien es éste un factor que podría no considerarse indispensable *a priori*, porque donde no existen aqué- llas es evidente que pudiéranse con posterioridad a la fusión establecer- se o ampliarse, está fuera de toda duda que la realidad de su existencia dá resuelto un supuesto primordial entre zonas que vendrían a ser del mismo Municipio: la facilidad del transporte de unos lugares a otros del término municipal.

En tal sentido han de ser consideradas las comunicaciones existen- tes en la realidad de sus elementos fijos (carreteras de uno u otro or- den, vías férreas tendidas, ríos navegables, cables aéreos, etc.) y varia- bles (número de vehículos, frecuencia del servicio, garantía de las Compañías explotadoras, tarifas, posibilidad de competencias, etc.), no olvidándose que, realizada la fusión, las líneas de toda índole interur- bana se transforman, por aquel hecho, en urbanas, con las consecuen- cias legales procedentes y dejando abiertas amplias posibilidades ya para su mejoramiento por la simple acción local.

No qu'ere decir ello que la existencia de una vía de comunicación represente motivo terminante que abone la fusión. Ha de darse el su- puesto indefectiblemente unido a la colindancia y en colaboración aca- so, aunque no tan extensa, con otros factores influyentes en la modi- ficación de los términos jurisdiccionales locales.

Han de hacerse también distingos en cuanto a las vías de comunicación que atraviesen un término municipal.

Una ampliación de una línea férrea del Estado (o construcción totalmente nueva), que lleve el ferrocarril a determinado Municipio, podrá mejorar las condiciones económicas de la localidad, sin que afecte, por otra parte, a su situación respecto de otros términos municipales, en razón de las características de explotación de los ferrocarriles y primordialmente a la naturaleza de sus paradas, que han de ser distantes unas de otras varios kilómetros y exigen elementos de embarque y desembarque cuantiosos (estaciones, plantillas de personal, material auxiliar y de repuesto, etc.).

Una línea interurbana de tranvías, por el contrario, puede por sí sola, sentar los jalones para una agregación parcial o una fusión, al provocar el desarrollo de las zonas urbanas en una dirección determinada, en virtud, al contrario, que en el anterior caso, de su gran flexibilidad en la utilización del servicio por los viajeros.

Este efecto puede deberse únicamente al interés económico de la Empresa explotadora, sin que la decisión municipal influya originariamente en ello como voluntad directriz del desarrollo de la ciudad, siquiera la Ley conceda a la representación de ésta, y en determinado momento, la facultad informativa sobre el proyecto.

Hemos de considerar también el caso que provoca el acuerdo de construcción por una Diputación Provincial de un camino vecinal entre dos o más localidades. Tal vía de comunicación puede producir el mismo efecto que el tendido de una línea interurbana de tranvías, que hemos examinado antes, sin que en su decisión originaria haya existido tampoco un propósito urbanista, sino simplemente el del aprovechamiento más económico de una riqueza comarcal, desde el punto de vista de una circunscripción administrativa más amplia y no coincidente con el Municipio: la Diputación Provincial.

Y resta por registrar la vía de comunicación creada por acuerdo entre los mismos Municipios, como parte de un programa propiamente municipal, que prepara la fusión o simplemente procura condiciones de una vida mejor a su respectivo vecindario.

Como complemento de la actividad del Estado a este respecto, que hemos señalado, no debemos dejar de considerar aquellos casos en que, prevaleciendo de su superior condición, influye en el hecho municipal, no por el intermedio de la Ley Municipal o de preceptos aislados u or-

gánicos reguladores de la actividad urbanística, sino con ocasión del desarrollo de sus propios servicios.

El interés del Estado puede decidir, en localidad determinada, la construcción de una Ciudad Universitaria (agrupación de servicios docentes), de una Ciudad Sanitaria (conglomerado de servicios benéfico-sanitarios), de una Ciudad Castrense (reunión más o menos completa de los edificios militares), etc., y como la importancia de cada uno de los expresados servicios tiene, por su propia naturaleza, un radio de acción muy superior al de un solo Municipio, es lógico que su adscripción al designado produzca en éste un fenómeno de crecimiento y de atracción de núcleos circundantes, que en su día llevará acaso a la fusión, ya que ha de darse por supuesto que una obra de aquel porte vaya acompañada de las medidas necesarias para facilitar el acceso a ella desde todos los rincones comarcales interesados más directamente.

Distinto es éste del caso de ejecución de servicios propiamente estatales por los Municipios, en absoluta diferenciación con su actividad económica.

“Los Municipios como núcleos componentes de una nación tienen fines que cumplir con el Estado y éstos se pueden concretar en la expresión de que serán todos los que el Poder Central les delegue, ya por su posición geográfica o estratégica o por la naturaleza de sus terrenos, productos, explotaciones nacionales, defensa del territorio, etc. ... Por lo que se refiere a las divisiones administrativas, creaciones del Poder Central para la extensión de servicios suyos, todos los fines que ha de llenar el Municipio tienen la naturaleza de delegados de aquél, impuestos con motivo del necesario y gustoso reconocimiento de la Soberanía Nacional” (29).

e) IDENTIDAD DEL MEDIO GEOGRÁFICO.—La identidad de elementos geográficos es un factor que abona la fusión y que habrá de ser examinado desde el punto de vista de la similitud de cultivos, analogía del desarrollo industrial, costumbres, etc., pudiendo extenderse el concepto, incluso a la conservación del paisaje (lugares artísticos y tradicionales, masas de arbolado, etc.).

Si haciéndose tabla rasa de toda división municipal fuese obligado volver a ella, pero ya por trámites perfectamente científicos, a partir de la decisión originaria, sería el medio geográfico el supuesto primordial a examinar en su superposición ideal y efectiva al territorio mu-

(29) BELLVER CANO: *Teoría del Municipio*.—1924.

nicipal. Es decir, que el urbanismo (idea exacta de lo que deba ser la ciudad) se aplicaría sin rezagamientos, como lamentablemente sucede hoy, cual si fueran sus normas un invento sorprendente de la humanidad y no una concreción y madurez de principios de lógica ordenadora que han podido sentirse en todo tiempo. La no admisión de esta conclusión llevaría a tener que aceptar como indudable la afirmación, de núcleos humanos actualmente en estado de atraso, relativa a la no existencia, para ellos, del urbanismo.

En la Ponencia que el Instituto de Estudios Municipalistas de España presentó el III Congreso de la Unión de Municipios sobre el tema "Urbanismo" (Barcelona, 20 de mayo de 1927), se decía textualmente: "Todos somos un poco urbanistas de la misma manera, como, según dicen, todos somos un poco poetas o un poco filósofos".

"Este urbanismo superficial está al alcance de todos. En realidad, el urbanista, más o menos profesional, si existe en España, está al abrigo de todo exceso de trabajo; más todavía, se halla al margen de la verdadera función del urbanismo en su concepto de invención y aplicación de la idea de la futura urbe".

"Este es el caso; las ideas fundamentales de la urbanización, las que requieren en el que las forma un conocimiento más profundo, una experiencia más trabajada, éstas, se reservan al aficionado y el conocedor, el hombre de experiencia profesional, queda reducido al papel modestísimo de adaptador de las ideas ajenas".

"Estimamos que esta anomalía proviene de que si la palabra urbanismo está en pleno éxito, nadie comprende que detrás de ella existe un verdadero problema, una filosofía, una técnica trascendental, distinta de esa técnica práctica cuyo fin es colocar bordillos, alquitrán y lámparas en la vía pública".

Todavía recordamos con horror aquella pregunta reiterada, que incrédulo, nos hacía un profesional caracterizado: ¿Qué es el urbanismo? Ante preguntas como ésta no es de extrañar la carencia de planes generales de desarrollo que tienen casi todas las ciudades españolas y que llevan a desatinos tales como la apertura de grandes arterias y una traída de aguas excesiva con vistas a un fenómeno esperado *invariablemente*: la Gran Ciudad.

Como si todo proceso urbano debiera tender a eso: a la Ciudad populosa. Como si una determinación previa de la política de cada ciudad (en especial las de tradición artística muy caracterizada) no debiese tender a ésto: determinar su propia extensión no en razón de puritos

de mal entendida grandeza, sino de su historia, su geografía y sus posibilidades. Un centro urbano que vive en un extenso territorio circundante, dedicado todo él a la labranza, cometería un grave error mermando al campo continuamente terreno para edificaciones urbanas, porque la fuente de su sustento se iría agotando paulatinamente y porque forzaría, inconscientemente, ni siquiera por normas científicas, la tradición laboral del pueblo.

“La construcción de nuestras ciudades es una muestra palpable de cómo no deben hacerse las cosas” (30).

Más conviene concretar en este tema de la identidad del medio geográfico como factor a tener en cuenta en la política territorial de todo Municipio.

Una cosa es la analogía de vida de las zonas municipales a unir (podría constituir grave error fusionar un Municipio de tradición rural con otro industrial fundamentalmente) y la continuidad buscada de los lugares de fáciles accesos (provocar la unión de un Municipio con otro separado por una abrupta cordillera sólo abierta al alpinismo, sería locura), y otra la urbanización del *Regional Plannig* que, no sólo rebasa las posibilidades de la potestad municipal, sino que incluso se idea y desarrolla para, con un criterio más elevado y mejor documentado que el de tantos Municipios, carentes de técnicos, limitar la acción muchas veces insolvente de ellos.

“Urbanización territorial quiere siempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo un territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente y a esta armonía se sujetan las grandes ciudades, los pueblos y todo lo que en el país se encuentra”.

“La organización regional significa el tratado de paz entre la Ciudad y el campo. Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos para el desarrollo de la industria, pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las acometidas de la edificación” (31).

De todo esto sacamos una conclusión: que la acción urbanizadora no es privativa de los Municipios y que el Estado interviene en ella de dos maneras: dictando en razón de su soberanía los preceptos de urbanismo por los que se han de regir los Municipios y aplicando él

(30) *La Acción Urbanizadora de los Municipios*.—CÉSAR CORT.—*Unión de Municipios españoles*.—1928.

(31) *III Congreso de la Unión de Municipios españoles*.—*Urbanismo-Ponencia del Instituto de Estudios Municipalistas*.—Barcelona, 1927.

sus propias disposiciones de urbanización comarcal, de lo cual tenemos en España muy pocos ejemplos y menos preceptos legales, a pesar de los clamores de los Congresos de Urbanismo (32).

f) RESTAURACIÓN DE PERSONALIDADES MUNICIPALES HISTÓRICAS. Tal vez sea éste el menos tangible de los motivos básicos de toda alteración de términos municipales, pero no por ello el menos popular e interesante.

Por encima de los fenómenos sociales y económicos, de los hechos políticos y de las imposiciones de una técnica en marcha sorprendente, hay valores emocionales, reminiscencias históricas que, alentadas en cualquier momento de exhumación de valores patrios, abren todo un proceso de rehabilitación, como protesta contra imposiciones dictadas en determinados períodos políticos o contra errores de absurdos planes o torpes suplantaciones.

En esta revisión de valores puede llegarse a la reconstitución de una personalidad municipal histórica, arbitrariamente deformada, siquiera no concurren el resto de los requisitos requeridos para la modificación de los términos municipales, llevando aquella a su pristino estado, por la razón suprema de que no debió tolerarse nunca el desgaje de una sola rama del tronco secular y prestigioso que constituía acaso un hito profundo y enhiesto de la historia patria.

Aparte otros motivos históricos, España, con su sedimentación de varias civilizaciones admirables y con su fuente tradición de Fueros Municipales, puede ofrecer casos de estas personalidades seculares.

Aquí, el Estado, por motivos de interés histórico, debería atender tales fundamentos, a petición propia o por su misma iniciativa, aportando así, al inmenso mosaico nacional, una escena que tal vez nunca debió quedar borrada del mismo.

“Parece que estas operaciones (las agregaciones, segregaciones y fusiones) sólo pueden realizarse con la aplicación de un criterio histórico o de uno jurídico, esto es: ya atribuyendo a cada Municipio, sin modificación alguna, *lo que de antiguo le corresponde* por títulos o causas múltiples, etc.” (33).

g) APARICIÓN DE UN HECHO SOCIAL, ECONÓMICO, NATURAL, GUERRERO O RELIGIOSO.—Por los mismos motivos que el proceso ascensional o decadente de una vida municipal en función origina modificaciones en

(32) *Ley del Tesoro Artístico Español.*

(33) BELLVER CANO: *Teoría del Municipio*, 1924.

los límites de los términos municipales, en beneficio o perjuicio exclusivo de alguno o de todos ellos, la aparición de un hecho social, económico, natural, guerrero o religioso, imprevisible, puede procurar, *por sorpresa*, las condiciones precisas para una alteración jurisdiccional.

La desviación del curso de un río como consecuencia de un fenómeno natural (terremotos, inundaciones, etc.), puede relacionar entre sí territorios que antes pertenecían a medios distintos, influyendo en la similitud de cultivos, vegetación, atracción de edificaciones, etc.

El alumbramiento de unos pozos de petróleo puede influir tanto en la fisonomía de un lugar determinado, que al atraer una población industrial numerosa, justificaría acaso, de producirse en zona que permitiese por otros motivos su desgaje, la aparición de un nuevo Municipio.

Las emigraciones o inmigraciones en masa, originadas por motivos imperiosos aquéllas (catástrofes climáticas, etc.), o de mejores condiciones de vida provocadas en un Municipio determinado, por cualquiera de los motivos que venimos indicando, pueden llevar a verdaderas despoblaciones o al hecho contrario de la superpoblación en forma de avalancha, obligando ello, a los Municipios afectados, a buscar en la ponderada política de términos la solución del nuevo estado de cosas.

Podría darse también el caso de ciudades originadas por un hecho guerrero o religioso.

La obtención de una gran victoria militar puede inducir al Caudillo victorioso a perpetuar su memoria concediendo a sus soldados o súbditos tierras y facilidades, si no privilegios, que los constituyan en ciudad. Y aunque preconicemos en todo momento la necesidad de una concatenación natural de elementos (personal, territorial, servicios) para que se dé específicamente el hecho comunal, no niega aquéllo esto, esencialmente, puesto que una ciudad así nacida surge al calor de un acervo (la victoria) y sobre la fijeza de un territorio a ella vinculado emocionalmente, al que dá garantía de límites una disposición legal del Príncipe.

El hecho de la aparición de la Virgen, de un Santo o de la misma Divinidad, puede también originar la afluencia permanente de fieles a un lugar determinado, en volumen apreciable, y a la creación de un núcleo (el lazo religioso fué el vínculo generador de la Ciudad Antigua en muchos casos) de población, que en su día pueda justificar, legalmente, la constitución de un Municipio.

*h)* AUMENTO DE LA CIFRA CENSAL.—Ha de ser examinado este problema, no desde el punto de vista frívolo de un sueño de grandeza que aspire, sin más razón, a colocar la propia ciudad en el Anuario Estadís-

tico de España en un lugar preferente respecto de otras que en determinado momento la superen o pudieren superarla (por crecimientos normales de población o agregaciones de términos municipales) en la cifra censal.

Hay que afrontarlo, por el contrario, con vistas a las consecuencias *prácticas* para los Municipios que se fusionan o engrandecen, y de modo especial en relación con las ventajas que un Municipio resultante, de mayor importancia, podría obtener del Estado, por la instalación de servicios del mismo que requieran preferentemente el sustentáculo de la más amplia base de población (centros superiores de enseñanza, circunscripciones administrativas o militares, etc., etc.).

Téngase en cuenta, insistimos en ello, que "Gran Ciudad" no es forzosamente Ciudad Populosa, sino *Ciudad que con una base de población suficiente a sostener y justificar los más destacados servicios de las actividades humanas se dedique a cultivar las ramas específicas de sus propias predisposiciones*, llegando, en la *intensidad* de su vida ciudadana, a superar a las desmesuradas Ciudades-pulpos, con sus horribles tentáculos descomunales, amenaza permanente de las Ciudades-satélites.

2) MAYOR AMPLITUD DE FÓRMULAS ECONÓMICAS.—Es ocioso señalar el carácter económico fundamental de toda alteración de términos municipales.

Ateniéndonos a la modificación más trascendental, la fusión, estimamos que debe realizarse sobre la efectividad de un profundo estudio económico de los Municipios respectivos, cuyas líneas directrices habrían de ser trazadas a la vista de los siguientes antecedentes:

1.º Deuda de los pueblos agregados a fin de afrontar el problema financiero de la misma (unificación, liquidación de ellas, readaptación de planes si no estuviera invertido todo el numerario, etc.).

2.º Garantía de toda clase de acreedores.

3.º Riqueza contributiva representada por los Padrones de la Hacienda Pública a los efectos del cálculo de las participaciones municipales y recargos y de las posibilidades impositivas locales según el volumen de aquélla y las distintas clases de arbitrios autorizados.

4.º Estado de los servicios municipales de las localidades afectadas como base de las estipulaciones compensatorias que justamente podrían interesar los núcleos que perdieran su personalidad jurídica (plan de pavimentaciones, suministro de agua, red de alcantarillado, escuelas, etc.).

5.º Exacciones municipales aplicadas en cada localidad y sistema

general que habría de seguirse al constituir el nuevo ente municipal una unidad económica. (De la fusión de dos o más Municipios o parte de ellos, separadamente, inferiores a 100.000 habitantes, con su complemento tributario del Repartimiento municipal, se puede pasar a un Ayuntamiento que rebase aquella cifra y que por ese solo hecho, sin más transformación de la base económica, se vería privado, por prohibirlo la Ley, de acudir al Repartimiento, exacción del más amplio horizonte, con el problema de agobio presupuestario que tal vez ello representara.)

6.º Bases económicas sobre las que podría asentarse la nueva organización municipal en beneficio de todos los grupos fusionables, como consecuencia de la suma de esfuerzos y elementos, antes extraños entre sí.

j) FÓRMULAS DE GOBIERNO LOCAL.—Interés fundamental ha de tener el régimen de gobierno local aplicable a las zonas fusionadas, dentro, naturalmente, del marco obligado, o desbordando éste, por la autorización legal posible, mediante fórmulas recogidas en esa especie de Constitución local que es la Carta Municipal.

Sistemas de administración municipal que en el estado anterior a la modificación territorial no eran asequibles, pueden ser fáciles, realizada ésta, y gracias a la flexibilidad extraordinaria que, atendidos supuestos madurados y reales, tienen la Carta Municipal económica en este aspecto y la Carta Municipal Orgánica en la organización y régimen del gobierno local.

\* \* \*

Antes indicábamos que, a juicio nuestro, la legislación española no es *limitativa* sino *enunciativa* respecto a los factores que pueden y deben inducir a una alteración más o menos radical de términos municipales.

El artículo 16 del reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de julio de 1924, al hablar de la constitución de nuevo Municipio, preceptúa que “en la instancia se razonarán convenientemente *los motivos* que sirvan de fundamento a la pretensión”, motivos que no enumera éste ni ningún otro artículo del mismo Reglamento ni de la Ley municipal vigente, pues si bien el artículo 21 de aquél habla de “la realidad de la *vida común* de las familias, la *colindancia* de las casas, el disfrute compartido de *servicios municipales* o la circunstancia de estar enclavado todo el territorio objeto de la segregación dentro de otro término municipal” ha de observarse que se trata de un precepto de excepción, que

límita (aquí sí) los casos en que el Ayuntamiento, *motu proprio*, sin petición vecinal, puede acordar las agregaciones o segregaciones.

El mismo carácter de excepción tiene la previsión del artículo 13 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 para la incorporación por el Gobierno, de oficio, de núcleos de población a municipios de más de 100.000 habitantes y a cuyo extremo ya nos referimos anteriormente al examinar la Ley de 1877.

Queda, pues, viva, a todos sus efectos, la enunciación del artículo 16 del Reglamento citado, que refiere los fundamentos de la fusión, a todo cuanto racionalmente pueda ser motivación de toda alteración de términos municipales, y en consecuencia, hemos venido examinando los conceptos referidos en la legislación específica y aquellos otros que nuestro criterio ha estimado dignos de consideración, sin que con ello hayamos pretendido hacer una exposición limitativa, ya que sería excesivamente pretencioso querer formular lo que una serie sucesiva de legisladores no ha acertado a plantear, o ha estimado de imposible hechura, por quedar siempre un margen de iniciativa y de invención al que no es prudente ni sano poner coto.

Hemos dejado de mencionar, deliberadamente, un caso legal que implica evidentemente una alteración de términos de las más radicales y que se encuentra previsto en el artículo 241 de la Ley Municipal vigente.

La supresión de un Municipio en trámite final del régimen de tutela, en razón de su estado de insolvencia reiterado, no representa, en realidad, más que una de estas dos cosas: o una variante de algunas de las motivaciones que hemos venido examinando (en especial el concepto de *servicios de interés general*) aunque realizada exclusivamente en beneficio de una parte y gravamen de otra, o una quiebra ruidosa de la moral administrativa, cuyo remedio pertenece a otro campo (Deontología), y no al de las puras esencias urbanistas, que por ello no se ven negadas, del mismo modo que el hecho bochornoso de una deserción nada dice contra las virtudes seculares de un Ejército.

Otro caso previsto en el artículo 23 del Reglamento de Población y Términos municipales es el de "la desaparición de la mayoría o totalidad del término a causa de la construcción de algún pantano u obras públicas que necesiten la ocupación de su territorio. El Ayuntamiento en pleno decidirá a qué término municipal deberá ser agregado el territorio del Municipio suprimido, debiendo pasar al nuevo los bienes municipales que quedasen disponibles así como también el producto de la expropiación de bienes comunales o de uso público".

Nada más al margen de las inspiraciones de la ciencia urbanista que este caso fulminante de muerte de un Municipio.

Por encima de todas las realidades históricas, económicas y sociales de una ciudad, el Estado soberano, que precisa de aquel territorio, *destruye* el Municipio, en razón, claro está, de su soberanía y de intereses generales que considera más amplios que los de aquél. En lugar oportuno trataremos más extensamente este punto.

Finalmente, ¿es indispensable la aquiescencia de los vecinos para la incorporación? De otra parte, cuando un Municipio se opone a la agregación parcial o total a otro ¿basta la expresada oposición para que aquella no se realice?

La primera pregunta queda contestada en el sentido de que no siempre es precisa la conformidad vecinal directa, ya que unas veces puede hacerse la modificación jurisdiccional por simple acuerdo de sus Comportaciones representativas y otras directamente por el Gobierno, según hemos visto en los casos de Municipios sometidos al régimen de tutela o de incorporaciones a poblaciones mayores de 100.000 habitantes.

Respecto a la segunda interrogación estimamos, en principio, que la oposición de uno de los elementos fusionables, debe no bastar, *científicamente*, para justificar el desistimiento, ya que la incomprensión de los problemas urbanísticos y comarcales, el prurito de una autonomía mal entendida (la propia Autonomía, con su alcance local, es un valor nacional al fin), las pugnas de vecindad, cuanto en suma puede ser causa desordenada de la estulticia municipal, deben sucumbir ante la realidad incóncusa de un interés urbano más amplio, alegado, manifiesto y confrontado en la forma que examinaremos en posterior Capítulo, al estudiar ya sistematizado, por su orden, el articulado de la Ley vigente.

En el Congreso administrativo de Bruselas del año 1910 estuvo representada España por el Sr. Lon y Albareda, Jefe de Administración del Ministerio de la Gobernación, quien para acreditar el cumplimiento de su misión formuló una Memoria, impresa en Madrid en 1912 y aprobada por R. O. de 20 de diciembre de 1910, siendo Ministro de la Gobernación D. Fernando Merino, que citamos por la autoridad oficial que aquella aprobación le dió, y en que se dice lo siguiente:

“Los Delegados extranjeros y especialmente las personas más competentes en Derecho Municipal en Bélgica, sostenían que, mientras que los Ayuntamientos en representación de sus vecinos no reclamen ellos mismos y voluntariamente la agregación, esta no puede acordarse y hasta tal punto se respeta este criterio que, la ciudad de Bruselas, encerrada

entre catorce pequeños municipios que la circundan, ocasionando inmensos perjuicios, porque confundidos los términos tiene el Ayuntamiento de la moderna y bellísima ciudad que atender y sufragar grandes gastos por servicios que se realizan en otros términos circundantes, no obstante reconocer la inmensa conveniencia de utilidad pública de ensanchar la población ni aun en el Parlamento se han atrevido a ello por respeto al derecho de los habitantes de los pequeños municipios."

Consideramos muy fuerte el hecho de que reconociéndose "la inmensa conveniencia de utilidad pública" se aconseje desistir de ello en nombre de principios que llevados a ese extremo tienen todas las características de la demagogia.

Ni la Autonomía (médula nacional e instrumento de función local) ni el respeto a la voluntad vecinal, deben bastar para detener el paso de un proceso de mejoramiento público, cuando éste sea convenientemente acreditado y, claro está, garantizada la objetividad de la resolución.

¿Cómo se obtendrán estas garantías? Más adelante lo examinaremos.

## VIII

### LEGALIDAD VIGENTE EN LA MATERIA

La legalidad fundamental, sustantiva, en la materia objeto de nuestro estudio, la constituye, como ya hemos indicado en otro lugar, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 en su capítulo II, sección primera, artículos 5.º al 14, inclusivos.

Como legislación adjetiva tenemos el Reglamento de Población y Términos municipales de 2 de julio de 1924, Título IV, artículos 16 al 24, inclusivos, y en razón de la referencia continua que este Cuerpo Legal hace al Estatuto Municipal de 23 de agosto de 1924, los artículos 16 al 25 del título II de tal Código como preceptos reglamentarios únicamente, por hermenéutica legal y razón de la subsistencia preceptuada por la disposición transitoria décima de la Ley Municipal vigente.

A efectos complementarios tan sólo indicaremos la legislación observable en materia de Capitalidad de Municipios y las normas existentes para su deslinde y amojonamiento, sistematizando únicamente todos los preceptos legales en la forma más gráfica posible y sin perjuicio de la doctrina anteriormente expuesta.

**PRIMER CASO:** Constitución de nuevo Municipio por segregación de parte o partes de uno o más Municipios (artículo 6.º de la Ley Municipal).

*Procedimiento.*—(Artículo 7.º de la Ley):

1.º Petición escrita de los *electores* (suprimida la intervención del Cuerpo electoral en virtud de las normas del nuevo Estado ha de entenderse *vecinos*) residentes en la porción que haya de segregarse, dirigida al Ayuntamiento y en la que se proponga el nombre del nuevo Municipio y su deslinde territorial.

2.º Justificación, en expediente, de la existencia de recursos propios para que el nuevo Municipio cumpla sus fines peculiares, así como que la segregación no ha de implicar quebranto para los derechos de los acreedores del Municipio.

3.º Acuerdo favorable del Ayuntamiento. Si este fuere desfavorable, el Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación y previo informe del Consejo de Estado, podrá acordar la presentación a las Cortes de un proyecto de Ley para la creación del nuevo Municipio.

(Resuelve de este modo la Ley, la divergencia que puede presentarse entre la voluntad de los residentes de una zona determinada, de constituirse en Municipio independiente y el criterio contrario del Ayuntamiento a que pertenecen.)

Hay que considerar dos supuestos en este caso: que se trate de zonas de Municipios pertenecientes a la misma o a distintas provincias (artículo 8.º de la Ley).

En el primero se seguirán exactamente las normas señaladas. En el segundo deberán informar los organismos rectores de cada una de las provincias afectadas e indicarse en la petición aquella a la que se desea pertenecer.

Si existiera divergencia entre cualquiera de los Ayuntamientos y Diputaciones interesados, deberá acordarse también lo procedente, por Ley de Cortes, en la forma prevista en el artículo 7.º.

*Prohibiciones.*—No podrá constituirse nuevo Municipio con núcleo poblado unido por *calle* o *zona urbana* al término municipal originario (artículo 9.º de la Ley Municipal).

*Adjudicación territorial.*—El territorio será adjudicado a los nuevos Municipios con arreglo a lo que las Corporaciones interesadas acuerden, y cuando no hubiere conformidad entre ellas, en proporción al número de residentes respectivos.

(La construcción de este segundo párrafo del artículo 9.º de la Ley

la consideramos tan confusa, cuanto que se refiere, rompiendo el precedente hilo del discurso, a la materia de segregaciones y de fusiones, indistintamente.)

Nosotros interpretamos aquello en el sentido de que a pesar de la indicación de la petición vecinal respecto al deslinde territorial, el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados podrán acordarlo de otra manera, sin que esta discrepancia o la de las Corporaciones entre sí deba dar lugar a la resolución por las Cortes, ya que por ministerio de la Ley se debe resolver la discrepancia adjudicando los territorios "en proporción al número de residentes respectivos".

SEGUNDO CASO: Fusión de dos o más Municipios limítrofes.

*Procedimiento.*—“Petición escrita de la mayoría de los electores (vecinos ha de entenderse) de los términos municipales que hayan de unirse, dirigida a su respectivo Ayuntamiento, y acuerdo favorable de las Corporaciones interesadas” (artículo 10 de la Ley).

“Estos expedientes se resolverán por el Consejo de Ministros, finalmente.”

Observamos una diferencia sustancial entre los requisitos exigidos para la fusión de Municipios y los de constitución de uno nuevo examinado en el anterior caso. Esta diferencia consiste en la exigencia de una Ley votada en Cortes para la constitución de un nuevo Municipio por segregación de parte de otro u otros, cuando hay discrepancias, y el hecho de bastar el acuerdo del Consejo de Ministros para la fusión de dos o más Ayuntamientos.

No se nos alcanza el fundamento exacto de la distinción por la que para la simple segregación de una zona, que al fin respeta la personalidad municipal originaria, aunque *minorándola*, requiérase el pronunciamiento solemnísimamente de las Cortes, y la fusión de Municipios, que representa la *desaparición total* de una o más realidades municipales independientes, pueda realizarse con la menor solemnidad jerárquica que es el acuerdo del Consejo de Ministros.

Y aun hemos de hacer notar que para aquella constitución de Municipios independientes la intervención de las Cortes deberá limitarse al caso de discrepancias entre el criterio de los vecinos y el de los Ayuntamientos, o entre éstos simplemente, y que para la fusión de Municipios es preceptivo el acuerdo del Consejo de Ministros, siempre.

Nada nuevo aporta esta diferencia al hecho de nuestra extrañeza ante aquella diversidad de procedimientos. Lo esencial es que, para el

hecho más importante de la desaparición total de un Municipio, la garantía adoptada es menor.

Y señalado este injustificadamente desigual trato legal, queremos decir también que, para nosotros es indiferente, hasta cierto punto, que el acuerdo definitivo en esta materia se adopte por el Consejo de Ministros o por las Cortes. Ambos altos organismos tienen, a nuestro juicio, en esta materia, más que nada una autoridad política cuya decisión consideramos imprescindible que intervenga, en virtud de la soberanía del Estado, siquiera deba hacerse con un sistema más exacto que evite aquellas contradicciones.

Lo que sí consideramos fundamental es que a la decisión de uno u otro Organismo preceda el dictamen autorizado de un alto Consejo Técnico Nacional (podría referirse tal misión a un Consejo Superior de Urbanismo, previsto en distintas ocasiones), ya que el informe del Consejo de Estado, hoy requerido, tiene un carácter eminentemente jurídico y no cabe duda, que son más interesantes, para la modificación del tablero municipalista de una nación, los demás aspectos técnicos.

Hay un precepto especial (último párrafo del artículo 9.º de la Ley) que establece que "cuando se acuerde la separación de Municipios fusionados, cada uno de ellos recobrará su territorio, sin relación alguna con su respectivo número de habitantes".

Parece que con esto el legislador ha pretendido evitar que, dentro del trámite de una fusión, que subsiguientemente se deshace por aparición de nuevos hechos que ya la hacen innecesaria, o rectificación de una decisión que no debió adoptarse, se pueda beneficiar un Ayuntamiento reteniendo parte de territorio que antes de aquella no era del su jurisdicción, para lo cual tendrá medio hábil, en el trámite, también previsto, de agregación de zonas de otro Municipio.

En los casos de fusión también han de ser oídas las Diputaciones cuando aquella afecta a sus límites jurisdiccionales.

TERCER CASO: Segregación de parte de un Municipio para agregarla a otro limítrofe. (Artículo 12 de la Ley.)

*Procedimiento.*—Petición escrita de la mayoría de los electores (vecinos, dice el artículo 20 del Reglamento) de la porción que haya de segregarse, dirigida a su Ayuntamiento.

2.º Acuerdo favorable de este último y de aquella Corporación a la que se pretenda ser agregados.

3.º Resolución por el Consejo de Ministros en el caso de discrepancias, previo informe del Consejo de Estado.

Una aclaración procede hacer respecto de este supuesto y el primero, examinado anteriormente. En los casos en que no existan divergencias entre las peticiones vecinales y los acuerdos de las Corporaciones interesadas, como asimismo entre éstas, ¿quedarán firmes las resoluciones sobre la materia por los simples acuerdos municipales? Ningún otro requisito es preceptivo y por ende hay que estimar que sí.

Tan sólo se debe cumplir lo exigido por el artículo 14 de la Ley Municipal que determina que "todas las resoluciones finales en los expedientes de segregación, agregación y fusión de términos municipales, así como en los de constitución de nuevos Municipios, se publicarán en la *Gaceta de Madrid* (hoy *B. O. del Estado*), y reproducirán en el *Boletín Oficial* de las provincias respectivas.

CUARTO CASO: "El Gobierno podrá acordar la incorporación a Municipios de más de 100.000 habitantes de aquellos grupos de población que dependan de otros Ayuntamientos, cuando el desarrollo de las edificaciones llegue a confundir los núcleos urbanos o los servicios de interés general impongan la agregación. La disposición del Gobierno irá precedida en todo caso de audiencia de los Ayuntamientos interesados y de dictamen favorable del Consejo de Estado" (Artículo 13 de la Ley).

Consideramos muy peligrosa la facultad concedida al Gobierno central por este precepto. Por él se arrancan, a la genuina competencia municipal, unas decisiones cuya floración parece más propia del campo puramente local y aunque haya de concluirse que ante la desidia o egoísmo de determinados Municipios pueda un ente, a ellos superior, subvenir a la subsanación de omisiones de los mismos, ello debe utilizarse con cautela y para que se aleje toda sospecha de imposición del Poder político en materia fundamentalmente técnica (las manifestaciones prácticas de la Ciencia del urbanismo) debería producirse ello con los máximos requisitos exigidos para otros casos (Leyes en Cortes) y previo el asesoramiento técnico también de un autorizado organismo nacional municipalista.

Respecto a los demás detalles de tramitación de los cuatro casos examinados rigen el Reglamento de Población y Términos Municipales citado y disposiciones concordantes del Estatuto Municipal, con el alcance también expresado.

QUINTO CASO: Constitución de nuevo Municipio por segregación de otro de una o más Entidades locales menores.

Establece el párrafo segundo del artículo 18 del Reglamento de procedimiento indicado que "cuando la segregación sea solicitada por una

o varias Entidades locales menores, el Ayuntamiento del que dependan, *sólo podrá denegarla* por defecto en el procedimiento si aquellas Entidades cuentan dos años, cuando menos, de existencia legal al formular su petición”.

Consideramos demasiado simplista la decisión legal. Si toda Entidad local menor tuviera las características precisas para ser Municipio sobraría la diferenciación que ello implica en la jerarquía jurisdiccional.

Si bien es verdad que las Entidades locales menores reconocidas suponen una peculiaridad de intereses dentro del Municipio único, no tienen sus elementos personales y materiales de toda índole la cohesión y volumen precisos para servir de base a un Municipio.

Por ello estimamos que se contradicen las esencias específicas de lo municipal, autorizando, por un simple acto de voluntad de la Entidad Local Menor, la constitución de nuevo Municipio, sin exigir, como concurrentes de aquellas, otras de las más caracterizadas circunstancias que en el Capítulo anterior de esta obra examinamos como determinantes de la categórica afirmación municipal.

Realizar escuetamente lo que este artículo autoriza, dejará abierto el camino al planteamiento próximo de nuevas fusiones al concurrir todos los factores que abonan estas. El desgaje de cualquier personalidad municipal que toda segregación implica no deberá realizarse sino cuando precisamente todas las posibilidades y motivaciones contrarias, las de la fusión, estén totalmente eliminadas, no tan solo de presente, sino que sea imprevisible su presentación en el futuro.

SEXTO CASO: Supresión de un Municipio en trámite final del Régimen de Tutela.

“Si después de rehabilitada una Hacienda Municipal, incurriese por segunda vez el Ayuntamiento en las causas que determinan la tutela, el Ministro de la Gobernación, de acuerdo con el Consejo de Ministros, podrá acordar, dando cuenta a las Cortes, la supresión del Municipio y su incorporación a otro limítrofe” (Artículo 241 de la Ley y 23 del Reglamento de Términos Municipales.).

Ya expresábamos en otro lugar que, en principio, aquel hecho podría evitarse con la aplicación de normas deontológicas, es decir, procurando y exigiendo el cumplimiento más celoso, por parte de políticos y funcionarios, de los deberes profesionales y ciudadanos que les impone, en primer o más inmediato plano, el Municipio al que están vinculados.

Claro que puede darse, no obstante, el hecho de una insolvencia *efectiva* de un Municipio, a pesar del esfuerzo notorio de sus hombres re-

presentativos por evitarla, constituyendo acaso ello la culpa originaria de haberle dado en su día personalidad local independiente cuando tan sólo la aparentaba falsamente.

Mas si esto es así, constituyendo por tanto la quiebra de las más puras formulaciones urbanistas, al aceptar tal realidad, debe encauzarse de la mejor forma, para evitar, en lo futuro, nuevos fracasos, y esto se conseguirá ciertamente en relación con el grado de acierto en que la política de Términos municipales se realice.

“Incorporación a otro limítrofe” —dice la Ley— y en nuestro criterio esto hay que aplicarlo, no literalmente, sino según espíritu del legislador e imperativos científicos.

¿Quié debate decir ello que deberá incorporarse el Municipio desaparecido, indistintamente, a cualquier término municipal limítrofe? De ninguna manera en un buen raciocinio urbanista.

El hecho de la incorporación del Término desaparecido, a otro, es tan sustancial y tan grave como la propia desaparición. Tal incorporación deberá realizarse teniendo en cuenta todos los motivos influyentes en la política de fusión de términos que anteriormente fueron objeto de nuestro estudio, y ha de entenderse (así lo creemos sinceramente) que no es obligado realizar la incorporación, *globalmente*, a Municipio preconcebido, sino que es racional, científico y económico, hacerla como realmente aconsejen aquellos, a uno, a dos o más Municipios limítrofes; con tal de que las nuevas entidades reformadas respondan a la misión que han de llenar siempre, constituyendo entes naturales y no composiciones artificiosas.

SÉPTIMO CASO: Desaparición de la totalidad de un término municipal a causa de la construcción de algún pantano u obras públicas que necesiten la ocupación de su territorio. (Artículo 23 del Reglamento de términos municipales.)

En este caso el hecho municipal sucumbe ante los derechos de la soberanía estatal. Y representando ello la desaparición violenta de una realidad natural de la que se beneficiaba y en la que se satisfacía y ufanaba una colectividad arraigada, en razón de la conveniencia de grupos más numerosos, representados por el Estado, ha de aceptarse *fatalmente* el hecho, y proveer, con el mayor respeto, a que el mismo se rodee de toda clase de garantías, cuando menos.

No aparecen establecidas éstas en el artículo que examinamos y ello constituye su extrema dureza.

Basta la decisión de un técnico o de un consejo facultativo de obras

del Estado para que una realidad histórica, social, económica y afectiva, desaparezca.

Dejan de establecerse prescripciones sobre la exigencia de un trámite de garantía y autoridad máxima (volvemos a poner nuestros ojos en un hipotético Consejo Nacional de Urbanismo) que dictamine sobre la conveniencia de que la técnica, más mudable que los inconcusos hechos históricos, adaptare su proyecto a otra zona en que fuere menor el estrago. Y la decisión final debería adoptarse por el Organismo a que estuviese referida la máxima autoridad en estos asuntos (las Cortes en su caso) considerando en ésto más justificado que en otros supuestos el dictamen del Consejo de Estado, como en caso de menor trastorno colectivo se exige y sin que para éste se declare como preceptivo en la Ley Municipal sustantiva, que debe ser el precepto normativo de la política territorial municipal.

“En este último caso, el Ayuntamiento en Pleno decidirá a qué término municipal deberá ser agregado el territorio del Municipio suprimido, debiendo pasar al nuevo Municipio los bienes municipales que quedasen disponibles así como también el producto de la expropiación de bienes comunales o de uso público”. (Segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento de Términos Municipales.)

Reiteramos el criterio expuesto anteriormente al examinar la desaparición de un Municipio en trámite final del Régimen de tutela.

La asignación del término municipal que desaparece y del todo su Patrimonio, no debe ser hecha con la frialdad y simplicidad que el legislador la prevé, sino por las motivaciones y con las garantías procedentes. Y del mismo modo convendrá hacer la incorporación *totalmente* a un sólo Municipio o por zonas, a dos o más límites. La vida social y urbana es algo más serio que este decidir de compadrazgo a que podría quedar reducida la incorporación por el procedimiento municipal de decisión previsto.

OCTAVO CASO: Desaparición de parte de un término municipal por los mismos motivos que en el caso séptimo. (Artículo 23 del Reglamento de Términos Municipales.)

De menor transcendencia, teóricamente, este supuesto, en relación con el anterior, habrán de considerarse los casos en que la acción de fomento de la riqueza pública, que despliega el Estado, afecte a una parte poco importante del término municipal o que interese a éste vitalmente. En el primero, todo quedará reducido a una disminución, más o menos sensible, del término jurisdiccional (en lo que afectare a bienes

Comunales o de Propios del Ayuntamiento éste sería indemnizado (igual que cualquier particular) y de las fuentes de riqueza de un Municipio, acaso compensado todo ello con creces por las ventajas que para la propia zona se deriven por la obra pública en proyecto. En el segundo, el hecho municipal se verá seriamente comprometido al punto de poder estar condenado en el futuro a arrastrar una vida colectiva mísera o a abordar el problema de la fusión con otro, por imposibilidad de subsistencia.

Es en este último caso, cuando menos, en el que nos parece también procedente se adoptarán las mismas garantías procesales que señalábamos en relación con el séptimo, por motivos que la memoria del lector nos excusará de repetir.

Resumiendo y relacionando la legislación municipal, tan someramente expuesta, con la teoría que sobre alteración de términos municipales hemos recogido en el anterior Capítulo, llegamos a la siguiente conclusión, que modestamente exponemos, a pesar de su aparentemente pretendida magnitud: la construcción jurídica de la política de términos municipales existente en la legislación municipal de España está hecha totalmente de espaldas a las inspiraciones de aceptación obligada del actual estado de la ciencia urbanista, y aplicadas al pie de la letra, llevarán en la mayoría de los casos a verdaderos desastros, siendo apremiante su ajuste a aquellos principios, si se quiere que la división municipal de España sea algo racional y vivo, y no un tablero de ajedrez.

Complemento de la política territorial que representa todo el articulado examinado es el concepto de "Capitalidad Municipal" y la materia de "Deslindes de Términos Municipales".

Dice el artículo 25 de la Ley Municipal vigente:

"La denominación y capitalidad de los Municipios podrán ser cambiadas, previo referéndum" (Suprimida la intervención del Cuerpo electoral, está aquel sustituido por la aprobación del Ministerio de la Gobernación.).

*Procedimiento:* "Para cambiar la capitalidad de un Municipio se instruirá expediente en el que serán oídos el Juez Municipal, los Párrocos del Término, los Maestros y el Comandante del Puesto de la Guardia Civil. El acuerdo del Ayuntamiento será adoptado por el voto de las dos terceras partes de concejales y en sesión extraordinaria". (Artículo 26 del Reglamento de Términos Municipales.)

La capitalidad del Municipio ha de estar en el lugar más céntrico y habitado del término, para hacer más fácil la gestión de sus asuntos al

mayor número posible de residentes. Así se desprende de la serie de disposiciones complementarias que existen sobre la materia. (Reales Ordenes de 12 de noviembre de 1903, 1.º de febrero de 1912, 6 de febrero de 1916, 2 de enero de 1922, etc.)

El artículo 26 del Reglamento de Población y Términos Municipales, exige tan sólo, para la ejecutoriedad del acuerdo municipal, que sea adoptado "por el voto de las dos terceras partes de Concejales, en sesión extraordinaria".

Estimamos que exigido en la Ley Municipal el trámite de referéndum, es por el procedimiento actualmente sustitutivo del mismo (aprobación del Ministerio de la Gobernación) por el que debe acordarse, ya que el artículo 26 tiene un rango inferior y no fué dictado en íntima conexión con la Ley Municipal vigente, pues su fecha es anterior, como disposición adjetiva del Estatuto Municipal que fué originariamente.

Iguales consideraciones cabe hacer en cuanto al simple cambio de denominación previsto en los artículos 15 de la Ley Municipal y 25 del Reglamento de Población y Términos Municipales.

Ya la Instrucción dada por Real Cédula de D. Carlos III en Madrid a 5 de julio de 1767, para las nuevas poblaciones de Sierramorena, que fué objeto de nuestro dictamen anterior, decía:

"Cada tres o cuatro poblaciones o cinco, si la situación lo pide, formarán un Concejo y en paraje oportuno, que sea como centro de los lugares de un Concejo, se construirá una casa de Concejo."

En relación con los Deslindes de Términos Municipales dice el artículo 17 de la Ley de 1935:

"Los Términos Municipales podrán ser rectificadas y deslindadas en virtud de acuerdos de las Corporaciones interesadas, y cuando no hubiere conformidad entre ellas, por resolución del Gobierno, previo expediente e informe del Consejo de Estado."

El Reglamento de Población y Términos Municipales señala, casuísticamente, los detalles precisos para las operaciones de demarcación, deslinde y amojonamiento de los términos de los pueblos, refiriéndose, como legislación también aplicable al Real Decreto de 23 de diciembre de 1870 por el que se publicaron las Instrucciones para llevar a cabo el señalamiento de los términos municipales.

Claro que de todos estos preceptos sólo es dable aceptar, como vigente, todo aquello que no contradiga en algo el artículo 17 de la actual Ley Municipal. Así, el Reglamento citado preceptúa para los casos de disconformidad de las Comisiones de Deslinde de los Municipios inte-

resados (cuando exista conformidad bastará el acuerdo, hay que entender, entre las propias Corporaciones) que resolverá, con los requisitos que indica, el Ministro de la Gobernación, siendo, por mayor solemnidad, resolución del Gobierno (acuerdo del Consejo de Ministros) lo que exige la Ley Municipal vigente.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1928 declara, que, "la primera regla a la que hay que atenerse para establecer cuál sea la línea divisoria entre dos términos municipales es la de respetar lo que resulte de anteriores deslindes que hayan adquirido la condición de firmeza por consentimiento de las partes interesadas". (Gaceta, 11 de febrero de 1930.)

En el estudio que anteriormente hicimos de los antiguos Códigos de España, hemos podido comprobar la preocupación constante que a los Reyes y a sus colaboradores los juristas produjo en todo momento la cuestión de los límites municipales.

Así vemos cómo los Reyes Católicos establecieron el Libro de Pergamino en que deberían consignarse, con claridad y precisión, las lindes de cada Municipio, y D. Carlos III creó el Libro de Repartimiento en el que quedarían registrados, además de aquéllos, los títulos de las heredas de todo el Término, para que se resolviera "con reflexión sobre el mapa".

El límite municipal es algo tan esencial a la personalidad y gestión autónoma del Municipio como la frontera lo es a la realidad y soberanía del Estado. Así se comprende cómo desde la antigüedad las colectividades humanas procuraban definirse sobre un territorio, colocando sus hitos, trazando sus límites con el arado, emplazando sus empalizadas, construyendo sus murallas, cuando todavía, a la garantía de un Derecho madurado había de anticiparse la materialidad de un signo visible, más o menos consistente, según la peligrosidad de las zonas y tiempos, disponibilidades de todo orden y propósito de permanencia.

Así también vemos en la Ley XVI del Título XXVIII de la Partida III (Leyes de Partidas) cómo "Rómulo pobló a Roma e defendió que non entrasse ninguno sobre los muros de la Ciudad nin so ellos... Onde acaescio que su hermano mismo quebrantó esta postura, e salió de la cibdad sobre los muros, e descabeçolo por ende sobrellos. E por esto dixo Lucano que los primeros muros de Roma fueron bañados de la sangre del hermano del Señorío della."

Consideramos conveniente hacer el siguiente distinción: los Ayuntamientos, como personas colectivas de Derecho Privado, pueden ser pro-

pietarios a la manera de cualquier individualidad. También respecto de estos bienes prevén las Leyes la práctica de operaciones de deslinde, pero obsérvese que el mismo no ha de ser hecho en tales casos por los trámites administrativos, anteriormente consignados, sino en la forma preceptuada en la legislación civil.

Pueden darse los siguientes casos :

a) Que la finca perteneciente al Patrimonio del Municipio esté situada indubitadamente dentro de su propio Término municipal, sin coincidir ninguno de sus límites con los de este último.

En este caso las operaciones de deslinde que sean precisas, en relación con heredades colindantes, se verificarán, íntegramente, bajo el imperio de las normas del Derecho Civil.

b) Que la finca de propiedad municipal coincida exactamente, en alguna parte de sus límites, con los propios del Término Jurisdiccional.

En dicho supuesto el deslinde deberá realizarse, para los límites coincidentes con los del Término, conjuntamente por los trámites de la legislación administrativa y de la civil, si hubiere también colisión entre los derechos de los particulares y tan sólo por los de aquélla en caso contrario, y para los comunes tan sólo con otras heredades privadas, por los de la legislación civil.

Claro que con motivo de aquel deslinde administrativo puede llegarse a la conclusión de que el término municipal debe avanzar o retroceder hasta determinado punto del territorio del Municipio colindante o del propio, sin que ello sea fundamento de variación en el contenido de los títulos de propiedad privada del patrimonio municipal, por razones que no hemos de repetir.

Lo que entonces ocurriría es que los nuevos terrenos incorporados al término municipal propio continuarían siendo, naturalmente, de la misma propiedad que lo eran, con dependencia municipal, ello es indiferente, de un Ayuntamiento o de otro.

c) Que la finca de propiedad privada del Ayuntamiento aparezca enclavada conjuntamente en dos o más términos municipales.

El deslinde deberá hacerse, cuando proceda, por los trámites del Derecho Civil y en relación con aquellas heredades de uno u otro término, respecto de las que se plantee la cuestión.

Si en alguna parte de sus límites coincidieran los dos Términos con los de la finca en cuestión, se estará a lo indicado en el caso b).

d) Que la finca del Patrimonio Municipal esté totalmente enclavada en un término municipal extraño.

Han de considerarse las siguientes variedades: Que los límites de la finca coincidan, en parte, con los de los Términos Municipales, para lo cual se estará a lo dicho en el caso b) o que la finca esté totalmente sita en el Municipio extraño, sin coincidencia alguna con las lindes de los Términos. En este último supuesto no es preciso que los Municipios sean limítrofes, puesto que un Ayuntamiento, igual que cualquier particular, puede ser propietario de un inmueble en todo lugar de la Nación y cuando a su derecho convenga realizar su deslinde, la legislación civil será, sin duda, la observable.

Finalmente, para obtener la más perfecta identificación de la personalidad municipal y dar unidad de gestión a los residentes de un término, preceptúa el artículo 16 de la Ley Municipal vigente: "Ningún Municipio podrá pertenecer a jurisdicciones distintas de un mismo orden".

Es decir, que el territorio de un Ayuntamiento no puede depender parcialmente de dos o más autoridades del mismo orden. No está permitido, en razón de aquellos fundamentos, que parte de un Municipio corresponda a un Partido judicial y parte a otro, sino que totalmente deberá estar asignado a uno solo, concluyéndose igual en relación con los demás servicios públicos no dependientes del Ayuntamiento y en razón de la propia virtualidad de lo dispuesto en la Ley Municipal.

## CONCLUSION

Consideramos necesaria la traducción en normas legales de los principios teóricos, que precedentemente hemos recogido y formulado, como base de lo que por sí sólo tiene densidad suficiente para constituir uno de los capítulos más interesantes de la doctrina municipal.

Proclamamos la urgencia de su formulación (no mayor, desde luego, que la de una Ley Municipal completa), como capítulo de esta última, o acaso con mayor propiedad, como parte de una Ley de Urbanismo en cuya estructura tendría cabida cumplida toda norma de modificaciones de Términos Municipales, que si en realidad representa el desarrollo de una política, en el puro sentido del vocablo, es, por sus características y alcance, una actividad, preponderantemente técnica, que, en razón de motivos objetivos debería actuar exclusivamente.

Queremos con esta afirmación sentar nuestro desvío absoluto respecto a la política de Términos Municipales, que hemos comprobado ha

estado entronizada en nuestro sistema legal como base de una actuación centralista que consideraba el Distrito Municipal en razón de otros servicios (especialmente el del Censo electoral) del Estado, con absoluto desdén (que no consideramos peregrino cuando aún lo presenciamos en nuestros días) de las normas urbanistas, ya que, insistimos, si la aparición del hecho municipal es un fenómeno científico-social (si no lo dejamos como hasta ahora que surja anárquicamente), todas sus alteraciones deben tener el mismo carácter.

Es preciso, pues, recoger toda la doctrina propia del Término Municipal, y, dándole unidad y perspectiva, articularla, otorgándole la autoridad de norma legal y acabando para siempre con las pugnas de pueblos y las alteraciones de Términos infundadas o, por el contrario, no acometidas, por desidia, por temor a la resistencia local, por intereses muchas veces personales y, en suma, por no estar el problema planteado en su verdadero campo: la técnica político-territorial.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN.