

REVISTA

DE

ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal: M. 1.582-1958

AÑO XXI

MARZO - ABRIL

NUM. 122

I. SECCION DOCTRINAL

La Cooperación a los Servicios municipales y el problema de los pequeños Municipios^(*)

por

ALIPIO CONDE MONTES

Doctor en Derecho

Interventor de Fondos de Administración Local

SUMARIO: A) Existencia, antigüedad e importancia del problema.— B) Sus causas: a) Insuficiencia de los elementos que constituyen el soporte y contenido del Municipio, territorio, población y riqueza. b) Mal aprovechamiento de los medios con que cuenta. c) Falta de cooperación y ayuda de organismos superiores (Estado y Provincia).—C) Soluciones a este problema: a) Supresión de los pequeños Municipios. b) Agrupación de los Municipios. c) La cooperación de organismos superiores (Estado y Provincia). D) Juicio crítico sobre las soluciones que deben darse a este problema.

A) EXISTENCIA, ANTIGÜEDAD E IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Si hiciéramos un recorrido por todos los Municipios diseminados por la piel de toro que configura el área geográfica de nuestra Patria y examináramos su organización, funcionamiento y manera de actuar, etc., veríamos cómo algunos de ellos tienen bien montados sus

(*) El presente trabajo forma parte de un capítulo de un libro en preparación sobre la Cooperación a los servicios municipales en España.

servicios y tal vez atienden sus obligaciones con holgura, pero frente a estas excepciones, existe una masa enorme de Municipios que carecen en absoluto del mínimo de servicios obligatorios y necesarios para que sus vecinos puedan desarrollar su vida dentro de las más elementales exigencias a que se puede aspirar; igualmente veríamos que en muchos de ellos, su actuación, en los diversos campos que la Ley señala a su competencia, es nula, limitándose simplemente a demostrar que no son entes muertos, pero con vitalidad totalmente endémica y raquítica; y finalmente apreciaríamos que los Municipios en los que se da esta carencia o defectuoso funcionamiento de los servicios, son generalmente los de reducido número de habitantes, acentuándose normalmente esta situación en forma proporcional a la poca población de los mismos.

Esta lamentable situación común a tantos Municipios, denota que existe un problema que es general a todos ellos, que impide el que éstos puedan cumplir las obligaciones que la Ley les señala, que se viene acentuando, como hemos dicho, en los pequeños y es lo que se viene denominando, como el problema de los pequeños Municipios.

Pero este problema no es de ahora, sino muy antiguo, y es más, pudiéramos decir, que en los actuales momentos, por haberse iniciado su tratamiento, ha perdido virulencia y que ha sido y es motivo de preocupación de nuestros gobernantes.

Para demostrar que ello es así, basta recordar, entre otros, el preámbulo del Real Decreto de 31 de diciembre de 1917, en donde se dice: «El antiguo patrimonio municipal fue prácticamente deshecho por la desamortización, y el nuevo no ha podido formarse. Los gravámenes especiales se han ido debilitando, hasta borrarse en la práctica en todos aquellos puntos en que mayor rigor se habría requerido. Es insuficiente, injusto y falto de elasticidad el sistema tributario, si es que puede llamarse sistema el conjunto incoherente de recargos, arbitrios y repartos actualmente en vigor. El ordenamiento material de la Hacienda carece de todo principio y ordenamiento formal, está reducido en la práctica, a la aplicación por los Ayuntamientos de las disposiciones que regulan defectuosamente la Hacienda del Estado. En tales condiciones, a medida que el progreso económico y cultural de la Nación, así como las exigencias de la vida local y las de justicia en las instituciones políticas y administrativas avanzan, se hace más intolerable la incapacidad fundamental

del régimen de la Hacienda de los Municipios y se siente con mayor urgencia la necesidad de su reforma»; las palabras del «Anuario de la Vida Local, 1924-25» publicado por la Dirección General de Administración Local, al hablar de los presupuestos municipales: «Estas cifras indican la penuria de la inmensa mayoría de los presupuestos municipales españoles, pues nadie puede dudar que con ingresos de 2.000, 5.000 ó 10.000 pesetas es imposible atender las múltiples exigencias de la vida comunal. El legislador ha querido imponer las agrupaciones de Ayuntamientos, pero la realidad muestra que los pueblos son, en general, refractarios a estas orientaciones del Poder público. La actividad municipal resulta así empequeñecida, la acción social y económica de los Ayuntamientos queda reducida a la nada y, en definitiva, la Corporación sólo vive para sostener a un Secretario que sirva de consultor a los habitantes del término» (1); el pasaje del discurso que el a la sazón Ministro de la Gobernación don Blas Pérez González, pronunció ante las Cortes españolas, presentando a las mismas la Ley de Reforma de la de Bases de Régimen local, en el que se hacía alusión a este problema en los siguientes términos: «Las dificultades que venimos examinando se agravan todavía cuando nos damos cuenta de la diversidad y excesivo número de Ayuntamientos infradotados que se asientan sobre Municipios rurales, con ínfimos niveles de renta real. En ellos, por contrasentido, el coeficiente de gastos por servicio es mucho más elevado que en el Municipio urbano» (2).

Como hemos dicho, este problema es propio de Municipios pequeños, y para dar una idea de la proliferación de éstos y, por tanto, de la extensión del mismo, reproduciremos el cuadro que publica el «Anuario Estadístico de España», de clasificación de los Municipios de España-península, islas adyacentes, Ceuta y Melilla, por el número de sus habitantes, y que es el siguiente: (3).

(1) PAREDES MARCOS, M.: *La Hacienda en el Municipio rural español*, 1949.

(2) Discurso pronunciado ante las Cortes españolas el 30 de noviembre de 1953 por el entonces Ministro de la Gobernación don Blas Pérez González. *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 108, 1953.

(3) *Anuario Estadístico de España*. Edición manual, 1958.

G R U P O	Censo 1950
Total nacional	9.214
Hasta 100 habitantes	64
De 101 a 500 habitantes	2.975
De 501 a 1.000 "	2.077
De 1.001 a 2.000 "	1.623
De 2.001 a 3.000 "	732
De 3.001 a 5.000 "	754
De 5.001 a 10.000 "	584
De 10.001 a 20.000 "	256
De 20.001 a 30.000 "	62
De 30.001 a 50.000 "	33
De 50.001 a 100.000 "	30
De 100.001 a 500.000 "	21
Más de 500.000 habitantes	3

En forma análoga, para adquirir una visión exacta de la extensión territorial de los Municipios de nuestra Patria, reproduciremos a continuación, un extracto de los cuadros estadísticos sobre superficie de los mismos según don Ignacio Ballester Ros: (4).

Municipios con superficie hasta 50 km ²	6.452
Municipios con superficie desde 51 hasta 100 km ²	1.639
Municipios con superficie de más de 100 km ²	1.108
TOTAL DE MUNICIPIOS	9.199

Porcentajes :

	Por ciento
Representan los Municipios con superficie hasta 50 km ²	70,20
Idem íd. desde 51 hasta 100 km ²	17,80
Idem íd. desde más de 100 km ²	12,00

Como se deduce de los precedentes cuadros, la regla general en nuestra Patria es el Municipio pequeño, y más aún que el pequeño, el que se denomina enano, o sea, aquel que por su pequeñez se le

(4) BALLESTER ROS, Ignacio: «La extensión superficial de los Municipios españoles», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 106, 1959.

estima totalmente incapaz para poder atender a los fines que la Ley les señala.

De la gravedad y hondura de este problema, dan idea los siguientes datos estadísticos que don José García Hernández siendo Director General de Administración Local, exponía en una disertación que pronunció a principios de 1954 (5). Los Municipios menores de 5.000 habitantes constituían el 89 por 100 de todos los españoles, de los que carecían de: fuentes públicas, 3.078; alcantarillado, 7.138; abastecimiento domiciliario de agua, 7.356; evacuaciones de basuras, 7.548; pavimentación, 6.202; lavaderos, 4.126; abrevaderos, 3.793; telégrafo, 7.265; teléfono, 5.688; cementerio insuficiente, 3.292; alumbrado público, 1.709; matadero, 5.339; mercado, 8.205; servicio de incendios, 7.720; baños públicos, 8.203; carreteras o caminos, 629. O la definición que, atendiendo al estado de los servicios, da Paredes Marcos en su citada obra del Municipio rural, después de haber hecho una exposición completa de cuadros estadísticos en los que se refleja el estado de los servicios en los diferentes grupos de Municipios, diciendo, «que es aquel que, ateniéndonos a los servicios mínimos obligatorios señalados por la Ley,

Carece de agua buena en su	27 %
Carece de agua suficiente en su	37 %
Carece de fuentes públicas en su	35 %
Carece de lavaderos públicos en su	72 %
Carece de alumbrado público en su	19 %
Y carece del servicio de evacuación de basuras en su	96 % (6)

Como se ve, este problema es de bajo nivel de servicios, en primer lugar de carencia absoluta de los mismos; y, en segundo término, de defectuoso o insuficiente funcionamiento de ellos. Afecta casi exclusivamente a los Municipios rurales, entendiéndose por tal, según Martín Retortillo «aquel en que la actividad predominante, casi única de todo su vecindario, es esencialmente agrícola, y sin que pierda tal condición por el mero hecho de que haya apuntado en el mismo algún brote industrial de mera transformación de los produc-

(5) MARQUÉS CARBÓ, Luis: *La Cooperación provincial. Auxilios estatales para establecer servicios municipales.*

(6) PAREDES MARCOS, M.: *La Hacienda en el Municipio rural español.* 1949. Obra citada anteriormente.

tos agrícolas o de sus derivados» (7). Los Municipios pequeños generalmente son rurales, aunque los Municipios rurales no siempre son pequeños.

Expuesta de una manera sucinta la antigüedad, a la par que actualidad, extensión y gravedad del problema llamado de los pequeños Municipios, pasaremos ahora a estudiar en el epígrafe siguiente, cuáles son, a nuestro juicio, las causas determinantes de la existencia de tal problema.

B) SUS CAUSAS

Siendo tan heterogéneas y diversas las características del gran número de pequeños Municipios que, como hemos visto, existen en España, fozosamente, las causas específicas que en cada uno de ellos los conduzca a la situación común de inexistencia total de muchos servicios o deficiente funcionamiento de otros, pueden ser también muy dispares.

Sin embargo, a través de todos ellos, pueden apreciarse unas causas fundamentales, que sirven de denominador común a los mismos y que vamos a tratar de resumir acoplándolas en tres grupos.

Para nosotros, las causas productoras del problema general que tienen planteado los pequeños Municipios, pueden ser intrínsecas, o sea, internas del propio Municipio, y extrínsecas, es decir, que vienen de fuera del mismo.

Las causas intrínsecas pueden ser: *a*) insuficiencia de los elementos que constituyen el soporte y contenido del Municipio, territorio, población y riqueza, para poder ofrecer a sus habitantes las condiciones mínimas de viabilidad que la Ley y el decoro exigen; *b*) mal aprovechamiento por defectuosa dirección y administración de los medios con que cuenta el Municipio para poder atender a sus fines. En una palabra, la primera se refiere a la insuficiencia de recursos y la segunda al torpe aprovechamiento de los mismos.

Las que denominamos causas extrínsecas, podemos reducirlas a una sola: falta de cooperación y ayuda de organismos superiores —Estado, Provincia— a aquellos Municipios que con solas sus fuerzas no pueden atender a los fines que la Ley les impone.

Iremos desarrollando a continuación cada una de estas causas.

(7) MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: *El Municipio rural*, 1950.

a) *Insuficiencia de los elementos que constituyen el soporte y contenido del Municipio, territorio, población y riqueza.*—Esta insuficiencia de recursos y energías por parte del Municipio para poder atender a sus fines, puede provenir, normalmente, de tres direcciones: de la insuficiencia de su término municipal; de la insuficiencia de su población y de su pobreza.

Como el Municipio ha de estar asentado sobre un territorio, es evidente, que si la superficie que constituye su término municipal no reúne un *mínimum* de exigencias en relación con su extensión y otras características, puede constituir una causa determinante de su impotencia para cumplir su cometido; igualmente, si su población no rebasa ciertos límites, puede ser la causa de que el Municipio no reúna condiciones de viabilidad; y finalmente, puede reunir una superficie territorial y población que se estimaran aceptables o suficientes en sí, pero que por la ínfima calidad del primero, o por el bajo potencial económico de la segunda, den como resultantes un nivel económico general y grado de pobreza tal, que sea incompatible con el *mínimum* que se estime necesario para poder nutrir y sostener las cargas que deben pesar sobre el Municipio. Por tanto, la insuficiencia puede provenir por la concurrencia de estas tres causas, o de alguna de ellas solamente.

Ahora bien, ¿existe algún índice o baremo en virtud del cual pudiéramos señalar el punto donde termina la insuficiencia y comienza la aptitud, tanto en la superficie, como en la población y riqueza de un Municipio? No por cierto, y estimamos que sería muy difícil o más bien imposible poder reducir este problema a normas generales.

Veamos lo que la Historia nos dice sobre este particular. Las Cortes de Cádiz trataron de generalizar esta institución de los Ayuntamientos, que consideraban muy conveniente y antigua. La Ley municipal de 1877, exigía para poder constituir un Municipio, el que no bajara de 2.000 el número de sus habitantes residentes, si bien agregaba que subsistirían, sin embargo, los términos municipales que tuvieran Ayuntamiento, aun cuando no reunieran las circunstancias anteriores.

El Estatuto municipal de 1924 no exige número determinado de habitantes para poder formar un nuevo Municipio, sino de manera esencial que no carezca de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines. Ahora bien, lo que sí hizo fue agrupar los Mu-

nicipios por razón de sus habitantes, y exigir diferentes obligaciones mínimas a unos de otros, siendo naturalmente mayores las de los de más censo de población, si bien existían algunas que eran comunes a todos.

La Ley municipal de 1935, reconocía como Municipios a todos los que al promulgarse la misma estuvieran legalmente constituidos, y para la constitución de otros nuevos exigía también, de manera fundamental, el que se justificara la existencia de recursos propios para que el nuevo Municipio pudiera cumplir sus fines peculiares.

La Ley de Régimen local vigente, exige para la creación de nuevos Municipios, el que cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan.

Como vemos, no existe un baremo para, a través de él, poder apreciar cuándo un Municipio tiene vitalidad suficiente o no, para poder cumplir sus fines. Aunque el criterio censal pudiera ser el más significativo, no es suficiente y por ello vemos que casi todas las leyes de Administración local lo han rechazado, sustituyéndolo por el de justificar la existencia de recursos propios para cumplir sus fines.

Es pues esta una cuestión de hecho a apreciar en cada caso.

b) *Mal aprovechamiento de los medios con que cuenta.*—El deficiente aprovechamiento de los recursos con que cuenta un Municipio para el cumplimiento de sus obligaciones, puede provenir de dos causas: mal funcionamiento de sus órganos rectores o de gobierno, o mal funcionamiento de sus órganos administradores o funcionarios.

De todos es conocido que en los pueblos pequeños, precisamente por el escaso número de habitantes, llevan éstos una vida de más contacto y roce entre sí. Cuando un vecino es designado para ocupar alguno de los cargos rectores de la vida del Municipio, debiera primero pensar la altura y dignidad que el mismo entraña y si no se encuentra con fuerzas suficientes para soportarlo, no aceptarlo, ya que estos cargos en sí deben suponer un sacrificio y sobre todo estar revestido de un *mínimum* de valentía que los haga romper con esas trabas y lazos que la convivencia íntima con los demás ciudadanos en un mismo núcleo de población lleva consigo; debieran todos conocer y sobre todo sentir, el hermoso decálogo del buen regidor

grabado en la escalera del Ayuntamiento de la imperial Toledo, que dice así:

*«Nobles discretos varones
Que gobernais a Toledo:
En aquestos escalones
Desechad las aficiones,
Cobdicias, amor y miedo:
Por los comunes derechos
dejad los particulares.
Pues vos fizo Dios pilares
de tan riquísimos techos,
estad firmes e derechos.»*

Si así fuera, otro sería indudablemente el estado actual de los pequeños Municipios de España, pues estamos cansados de ver cómo en muchos de ellos no se atacan los problemas guiados exclusivamente por el deseo de encontrar el bien común, sino con móviles egoístas y bastardos unas veces, y las más con cobardía, ya que se dejan de realizar muchas obras o servicios por el temor a tener que soportar la reacción que en los contribuyentes, sus convecinos, produce la exacción de los recursos e impuestos que serían necesario para la realización de los mismos y esto los lleva a adoptar la cómoda y estéril postura de no hacer nada, limitarse, si acaso, a que funcione la máquina burocrática del Municipio y a esperar lo demás, como el maná, de las escasas subvenciones del Estado o de la Provincia, las que, por otra parte, muchas veces ni siquiera piden con la debida diligencia. Pero otras veces, el fallo no se produce por los elementos de gobierno del Municipio, sino por parte de su máquina administrativa.

En estos pequeños Municipios, la mayor parte de carácter rural, los que desempeñan los citados cargos rectores del mismo, las más de las veces se encuentran desprovistos de la preparación, formación y grado de cultura que el mismo requiere, y cuando la tienen, sus ocupaciones les impiden atender a su cometido. Por ello, descargan el peso de su misión en los funcionarios que han de auxiliarles, los que, por tanto, pasan a ocupar el primer plano en la vida de estos Municipios.

Por contraste, en éstos es donde se encuentran los peores fun-

cionarios, ya que los más aptos y con más méritos, es lógico que aspiren a irse a los de más importancia. Pero se agrava aún más el problema por la insuficiencia de ellos, pues, como dice Gallego y Burín (8), de la encuesta realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local sobre 5.032 Ayuntamientos con menos de 1.000 habitantes, resulta que solamente contaban con Secretario 3.600. Parece que en los actuales momentos se tiende a que desaparezca este problema.

Respecto a la formación de estos funcionarios, se va ganando mucho con la actuación del Instituto de Estudios de Administración Local, que a través de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, va lanzando nuevas promociones de funcionarios con una mayor preparación para el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, es ilógico pretender que el Secretario del Municipio pequeño, al que sólo se le han exigido unos conocimientos a tono con su categoría, tenga después una formación capaz de resolver todos los problemas que, procedentes de los más diversos campos y materias, pudieran presentárseles.

De lo que hemos expuesto se deduce que la insuficiencia congénita de los recursos necesarios para poder cumplir sus obligaciones, que muchos Municipios pequeños padecen, se encuentra agravada, en gran número de ellos, por una torpe utilización de los mismos, torpeza que proviene algunas veces de sus elementos de gobierno, otras de su máquina administrativa y, en otros casos, de ambas a la vez.

c) *Falta de cooperación y ayuda de organismos superiores (Estado y Provincia).*—Como sabemos, el Municipio es la célula primaria de la organización político-administrativa. Un Estado será lo que resulte ser la suma de los Municipios que lo integran. Por ello es axiomático que el Estado no puede ser indiferente a la marcha y desenvolvimiento de la vida de sus Municipios.

En otros varios países, es corriente el sistema de subvenciones del Estado para ayudar a los Municipios a realizar ciertas obras y servicios. Así, según Saura Pacheco (9), los porcentajes que las sub-

(8) GALLEGO Y BURÍN, Alberto: *Municipios grandes, medianos y pequeños*, 1955.

(9) SAURA PACHECO, Antonio: *Principios y sistemas de Haciendas locales*, 1949.

venciones del Estado representaban sobre los totales de los recursos económicos municipales de diversos países, en el año 1928 era el siguiente:

Inglaterra	31 %
Bélgica	27 %
Países Bajos (Holanda)	23 %
Alemania	11 %
Francia	8 %
Estados Unidos	6 %
Luxemburgo	4 %

En España puede decirse que, hasta hace poco tiempo, los Municipios han estado huérfanos de ayuda estatal. Según el autor antes citado, las subvenciones que los Municipios habían recibido, sólo significaban el 0,21 por 100 de la masa total de ingresos de todos ellos.

Hemos conocido el calvario que tenían que recorrer los rectores de la vida de los Municipios, cuando deseaban conseguir alguna subvención o ayuda del Estado, que le era necesaria para poder llevar a efecto la realización de una obra o servicio. Y después de conseguida, normalmente tras largas gestiones ante las altas esferas de la Administración central, resultaba que, en la mayoría de los casos, no podía traducirse en realidad porque fallaban entonces las consignaciones presupuestarias. Existían concedidas más subvenciones o ayudas que las que las dotaciones para cada fin del Presupuesto general del Estado permitían y había entonces que esperar el turno, o, las más de las veces, ir recibiendo algunas cantidades a cuenta, con lo que las obras se comenzaban pero no podían terminarse, porque en el transcurso del tiempo, muchas veces lo hecho se deterioraba por sí solo, o sufría tal transformación en los precios y costes, que se desequilibraba el presupuesto confeccionado para su realización y, en consecuencia, resultaban malgastadas las cantidades invertidas.

Fue en la Ley de Régimen local, como tenemos dicho, donde comenzó a darse importancia a esta cuestión cooperadora del Estado a los Municipios, si bien en ella se encargaba, de una manera principal, de llevar a efecto esta misión a las Diputaciones provinciales. Como hemos visto, la organización que se montó en dicha Ley para llevar a efecto la cooperación municipal, ha sufrido posteriormente hondas transformaciones, pero en sentido positivo, ya que, además

de la cooperación provincial, en los Presupuestos generales del Estado se han consignado cantidades importantes para destinarlas a este fin y ha comenzado a verse el fruto de esta política.

C) SOLUCIONES A ESTE PROBLEMA

Siendo el problema de los pequeños Municipios, a la par que antiguo, de máxima actualidad y, sobre todo, de gran importancia, como hemos hecho notar anteriormente, generalmente, al mismo tiempo que se ha analizado este problema se han dado también sus soluciones.

Como es lógico, estas soluciones son diversas, las que nosotros vamos a resumir en los tres grupos siguientes: a) supresión de los pequeños Municipios; b) agrupación de los mismos; y c) cooperación a ellos por parte de organismos superiores —Estado y Provincia—.

a) *Supresión de los pequeños Municipios.*—Esta solución consiste en suprimir todos aquellos Municipios que resulten incapaces para cumplir debidamente todas las obligaciones y servicios que la Ley les encomienda. Cuando hablamos aquí genéricamente de supresión de Municipios, nos referimos solamente en el orden jurídico, no a la supresión real y física de los núcleos de población que ahora los constituyen.

Teniendo en cuenta el grado de desatención e inexistencia de servicios mínimos obligatorios en que se encuentran la mayoría de los Municipios, como hemos visto anteriormente, ello significa que, de aplicar esta solución en España, habría que hacer una supresión masiva de los mismos y, en consecuencia, quedarían afectados por ésta la mayor parte de los existentes.

Gran número de voces son las que se alzan en pro de esta tendencia. Esta línea de conducta han seguido también en Alemania, que en 1939 planteó la supresión de 15.000 de ellos; Portugal, en donde sólo queda uno con menos de 4.000 habitantes (10) si bien según informaciones más directas y recientes (11) la supresión de

(10) RODRÍGUEZ HARO, FRANCISCO: *Problemas sustanciales y estructuras de los entes territoriales*, 1958

(11) MARQUÉS CARBÓ, LUIS: «Sobre la supresión del pequeño Municipio». *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 193, 1961.

Municipios en Alemania a que nos referimos, quedó en proyecto que no llegó a realizarse, y en Portugal, más importancia que el Municipio, tienen las fregresías o parroquias que lo integran, y el vecino se siente más unido a éstas que a aquél.

Dentro de esta solución, existen a su vez dos modalidades: la de los que hablan de supresión lisa y llana de los Municipios, sin más, los cuales quedarían absorbidos por el Municipio del que pasaban a formar parte, pero sin que al núcleo de población que había constituido el soporte del Municipio que desaparecía, se le dotara de personalidad específica alguna; y la de los que hablan de transformación de los Municipios desaparecidos en Entidades locales menores.

Las razones principales de los que apoyan esta solución son las de que en esta forma, dicen, se ahorran los gastos que el funcionamiento de la máquina administrativa del Municipio lleva consigo y, por otra parte, se conseguiría reforzar la potencialidad económica de los Municipios supervivientes, que de esta forma serían capaces de atender a todas sus necesidades.

Esta solución, como es lógico, tiene defensores, pero también oponentes. Son mayoría, a nuestro juicio, los que parece que están convencidos de la necesidad de la supresión de los pequeños Municipios, pero, sin embargo, casi ninguno de ellos se atrevería a llevarlo a la práctica, por las consecuencias de todo orden que de ello pudieran derivarse.

El que fue Ministro de la Gobernación, don Blas Pérez González, en el discurso que pronunció ante las Cortes españolas el 30 de noviembre de 1953, al que ya nos hemos referido en otro lugar, al tratar de este problema decía lo siguiente: «Esta excesiva proliferación de entidades municipales debería aconsejar, antes de intentar resolver el problema económico, un previo tratamiento jurídico, que tendiera a su agrupación, creando núcleos de mayor densidad y riqueza, aptos para sostener un mínimo de servicios obligatorios.

Esta solución lógica y casi necesaria viene incluso aconsejada por la experiencia de casi todas las naciones...

Pero esta racionalización de los Gobiernos locales, se ve seriamente comprometida entre nosotros por las causas que todos conocéis: pequeño patriotismo, antagonismos de vecindad, tradiciones, temor a la presión de impuestos, pérdidas de prestigios de campañeros... ¡Gama complicada del bien y del mal que ofrece de momento dificultades prohibitivas!».

La Junta de Gobierno del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, en sesión de 13 de diciembre de 1958, aprobó unas conclusiones que elevó a la Dirección General de Administración Local, en las que después de razonar como estimaba pertinente la necesidad de llevar a efecto la supresión de los pequeños Municipios, en definitiva proponía lo siguiente: (12)

«Se agruparán obligatoriamente los Municipios menores de 2.000 habitantes para formar uno solo que reúna dicha cifra mínima.

Se exceptúan los Ayuntamientos cuyo presupuesto ordinario exceda de 500.000 pesetas, nutrido con recursos propios o que, utilizando las exacciones legales en sus límites máximos, sean susceptibles de alcanzar dicha cifra presupuestaria.

Aquellos Ayuntamientos que, aún contando con censo superior a los 2.000 habitantes, su presupuesto sea inferior a las 500.000 pesetas, se agruparán igualmente.

Periódicamente, cada cinco años, al menos, se revisará la cuantía presupuestaria que determina la mencionada excepción».

Pero dicha Junta, en la misma Memoria, aclaraba su posición en el sentido de que, si el legislador no estimaba que el momento político fuera propicio para acometer la reforma apuntada tal como se plantea la supresión de Municipios, sí consideraban necesario y urgente que dichas agrupaciones se llevasen a cabo de inmediato, aunque fuera a efectos de personal, no sólo de los Cuerpos Nacionales, sino también de la escala auxiliar, con el fin de lograr destruir el intrusismo pernicioso para los Cuerpos Nacionales y para la Administración local, evitar las reiteradas y prolongadas vacantes que se producen en determinados Ayuntamientos de escasa importancia y tener una mayor garantía para los Municipios al poder contar así con un Secretario responsable y con personal.

Pero entre los oponentes a esta solución del problema, también existen voces tan autorizadas en materia de Administración local, como la de don Antonio Saura Pacheco (13), quien a este respecto dice lo siguiente: «Es indudable de que por este sistema

(12) Memoria de la labor realizada por el Colegio Nacional de junio de 1958 a junio de 1959. *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núms. 175-176, 1959.

(13) SAURA PACHECO, Antonio: *Principios y sistemas de Haciendas locales*. 1949. ob. cit.

se vería inmediatamente robustecida la economía municipal; pero a nosotros nos parece que es un criterio mezquino, que significa tanto como si se quisiera acabar definitivamente con la pequeña industria artesana, impedir el pequeño comercio o liquidar las naciones menos poderosas. El Municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarca todos los aspectos de la vida humana; no es una mera circunscripción territorial para un fin político, sino una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; sociedad total, que no se limita a ningún fin particular, que tiene existencia propia, que se ha formado mediante la atracción que un centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias allí agrupadas; comunidad natural, la razón de ser un simple agregado o un verdadero Municipio no está en su riqueza y su poderío material, pues hay raíces más profundas, motivos de orden natural y moral que explican la necesidad de su pervivencia. Por encima de la riqueza material, por encima de ese factor económico, existen otros muchos de orden moral, tradiciones, historia. La Ley debe tener en cuenta la diversidad de elementos de vida municipal facilitando la obra del pequeño Municipio, su administración, su régimen; haciendo, en fin, que se sientan realmente amparados y protegidos».

Y más adelante continúa: «En muchos aspectos, los pequeños Municipios valen más que los grandes; con frecuencia ofrecen ejemplo de una mejor administración, de un más íntimo sentimiento municipal. Por eso creemos que sería mala política la de suprimir células vitales para la gran idea de una nación fuerte y vigorosa. Más vitalidad, más virtudes cívicas hay en Municipios a primera vista insignificantes que las que se dan muchas veces en las grandes urbes. El vecino de Madrid o de Barcelona no siente al Municipio como el vecino del pequeño Concejo».

Como se deduce de lo que antecede, no hay uniformidad de opiniones sobre este problema. A continuación exponemos la nuestra.

No somos partidarios de la supresión masiva de Municipios —me refiero a la supresión jurídica—, por ejemplo, de todos los menores de 2.000 habitantes u otra cifra o tope análogo, porque estimamos que con ello no se resolvería el problema que tienen planteado los pequeños, fundándonos para ello en las siguientes razones:

a) Aunque la supresión implicara siempre una mejora real y efectiva en el orden económico para el Municipio desaparecido, no

pueden dejarse de tener en cuenta otros factores de orden moral, historia, tradiciones, pequeño patriotismo y prestigios de campanarios, si se quiere..., etc., pues precisamente la historia nos demuestra que en algunos momentos han sido de gran utilidad para la Nación y que el menospreciarlos ahora, pudiera traer como consecuencia una reacción y efectos insospechados.

b) La supresión del Municipio no implica más que la desaparición del revestimiento jurídico con que se había dotado al núcleo de personas que conviven en un determinado lugar, pero este subsiste, con las mismas necesidades que antes tenía.

c) Que no vemos tan claro, que por el hecho de suprimirse gran número de Municipios y agruparse entre sí o a otro que subsista, vaya a quedar reforzada la economía del nuevo ente, en forma tal, que ya sea capaz de subvenir a sus necesidades mínimas legales.

Si lo que sucede es que varios de los Municipios que desaparecen se reúnen entre sí para formar uno nuevo, por no existir ninguno próximo que superviva y los absorba, nos encontramos con que la economía del nuevo Municipio será igual a la suma de las economías de todos los componentes, y sus obligaciones la suma de todos ellos y si esta comparación entre recursos y obligaciones en cada uno de los componentes daba un resultado deficitario por parte de los recursos, la suma de todos ellos ha de acusar el mismo signo, y su resultado sería la cifra que representara la suma de los déficits de todos ellos.

Si lo que ocurre es que los Municipios que se suprimen se agregan a otro próximo que subsista y, por tanto, sus economías se confunden con las de aquél, se produce el mismo fenómeno; lo normal y lógico es que éste, aunque tenga un nivel de servicios más elevado, el nivel de exigencias que sobre el mismo pese será también mucho más alto, de forma que siempre se encontrarán algunas de ellas sin atender y no se hallarían con exceso de remanentes, para con ello cubrir el déficit de las economías de los Municipios que se le agregan, o, caso de hacerlo sería costa de rebajar los servicios de la capitalidad del Municipio, cosa además muy difícil de conseguir.

Seguramente se nos argumentará que al constituir un solo Municipio, por una parte se ahorrarán gastos generales que lleva consigo la marcha de la máquina administrativa y, por otra, que tal vez la solución a algunos problemas, resultará más fácil y econó-

mica el acometerla de manera conjunta para todos los Municipios desaparecidos. Pero a ello hemos de contestar, que el ahorro a que nos referimos ha de ser insignificante comparado con la cuantía que es necesario aumentar para atender a todas las obligaciones legales, y que para estudiar y dar una solución conjunta a problemas que afectan a varios Municipios, no es preciso decretar la supresión de los mismos, pues para ello ya existe en la Ley la figura de las agrupaciones forzosas, como, por ejemplo, la de ciertos Municipios que por sus escasos recursos están obligados a tener un Secretario común.

Ha de pensarse también, que la supresión de Municipios puede dar lugar a la aparición de problemas que ahora no existen. Si la supresión del Municipio lleva consigo la desaparición de la oficina y funcionarios que ahora existen en cada Ayuntamiento, y para resolver las múltiples gestiones administrativas y burocráticas que forzosamente han de presentarse, tienen los vecinos que desplazarse a la capitalidad, que a veces estará a bastante distancia, nos encontraríamos con que hemos dado un paso atrás y bajo este aspecto se habría contribuido a hacer más insoportable la vida en estos pequeños núcleos de población. Por ello sería absolutamente necesario que, en general, se conservara esta oficina y que exista un funcionario al frente de la misma, por lo que en este caso pocos podrían ser los ahorros a que antes nos referíamos y si alguno se hacía, sería disminuyendo la calidad del funcionario que se encuentre al frente de la misma, con lo que empeoraría el servicio. Piénsese en la importancia y utilidad que reporta para el vecindario, en general, de un pequeño Municipio, un Secretario competente y digno, ya que será no sólo el funcionario que resuelva las cuestiones específicas de su cargo, sino un consejero general que puede ayudar a solucionar otros múltiples problemas a sus habitantes.

Igualmente debe tenerse en cuenta que, al desaparecer el Municipio y, por tanto, su órgano representativo, el Ayuntamiento, y pasar a depender del de la capitalidad del Municipio, es humano y lógico esperar que el nuevo Ayuntamiento no sienta por los problemas del núcleo urbano que ha perdido la municipalidad, el mismo cariño y el mismo interés que el Ayuntamiento formado íntegramente por sus propios convecinos, con lo que en este orden también habríamos dado otro paso atrás.

d) Que en el supuesto de que se adoptare la variante de su-

primir los Municipios y transformarlos en Entidades locales menores, son de aplicar igualmente todas las objeciones que hacemos en el apartado anterior.

En el orden económico, si con la supresión lisa y llana del Municipio se producía el fenómeno de fundirse íntegramente la economía de éstos con la del de nueva creación, o del que los absorbía, con la transformación de los Municipios desaparecidos en Entidades locales menores, la fusión de economías sería solamente parcial, pero el resultado idéntico. La capitalidad del Municipio no iba a tener excedentes de recursos para suplir las deficiencias de las nuevas Entidades locales menores a las que, como hemos indicado, era lógico esperar que mirara con más despego que a sus peculiares intereses.

Al existir un organismo y oficina al frente de estas Entidades locales menores, se obviaría la dificultad que antes apuntábamos, de carecer de servicios administrativos o burocráticos para el vecindario, los que también son necesarios, pero los ahorros respecto de lo que ahora cuesta sostener la máquina administrativa del Municipio serían muy escasos.

e) Que estimamos que sí debe decretarse la supresión de Municipios, pero en casos específicos y concretos, cuando las circunstancias excepcionales que en ellos concurren así lo aconsejen, o cuando después de previamente advertidos y de tomadas todas las medidas que sean aplicables al caso, se demuestre que no son capaces de administrarse con el minimum de diligencia que debe exigirse y de utilizar con normalidad los recursos que posean, pero sin que ello deba considerarse como fórmula general para resolver el problema.

f) En consecuencia, para nosotros, la supresión de Municipios podría ser la solución del problema de los pequeños, únicamente en el caso de que consigo llevara la supresión física de los mismos, esto es, la desaparición de los núcleos urbanos que ahora les sirven de soporte, transplantándolos, por así decirlo, junto a aquellos otros a los que se iban a agregar o fusionar, en forma análoga a lo que se hace con la concentración parcelaria, ya que de lo contrario, la sola supresión de la personalidad jurídica municipal del pequeño núcleo urbano, pero subsistiendo éste, crearía, más que resolvería, problemas y, desde luego, no daría solución al problema capital que venimos analizando.

Comprendemos que llevar a la práctica esta solución sería casi imposible, por multitud de razones, pero, como decimos, creemos que dentro de la modalidad de supresión de Municipios, sería la única solución eficaz para resolver el problema.

Que en esta forma piensan también algunos pueblos y Municipios españoles, nos lo confirma la noticia que aparece en el *ABC* del día 27 de noviembre de 1959 (14) en crónica de su corresponsal en Guadalajara. Consiste la noticia, en que seis pueblos de dicha Provincia van a fusionarse formando otro con diferente nombre, que se integrará con la suma de los habitantes de todos ellos, agrupados en el lugar que se ha elegido como asentamiento del nuevo Municipio, que es el que ocupa uno de los actualmente existentes, en el que habrán de construirse viviendas para los vecinos de todos los demás, que han de trasladarse allí.

Los pueblos que se van a fusionar son: Torre de Valdealmendras, Villacorza, Valdealmendras, Bujolcayado, Matas y Riosalido. De ellos el mayor tiene 431 habitantes, que es Riosalido, y el menor 16, y entre todos sumarán unos 1.000. El sitio elegido para emplazamiento del nuevo Municipio, por su mejor situación en todos los aspectos, es el que ocupa Riosalido, cuyo pueblo, por tanto, subsistirá y se ampliará, desapareciendo, en cambio, los otros cinco. El nombre del nuevo Municipio será Riotovi del Valle, anagrama formado con las sílabas iniciales de los nombres de los tres únicos pueblos que actualmente constituían Municipio, que son, Riosalido, Torre de Valdealmendras y Villacorza.

Se efectuará una concentración parcelaria de todos los términos, el nuevo pueblo tendrá muchos más servicios que los anteriormente existentes, pues algunos tenían el agua potable a tres kilómetros, carecían de carreteras, escuelas, prácticamente de fluido eléctrico, y desde luego no contaban con médico ni sacerdote.

Según la crónica, se encontraba en dicho momento en tramitación el oportuno expediente para la creación del nuevo Municipio, pero hoy parece ser que ya es realidad. Sinceramente, creemos que es este el camino que debieran seguir muchos otros Municipios españoles.

b) *Agrupación de los Municipios.*—Otra de las soluciones que

(14) MONJE CIRUELO, Luis: «Seis pueblos de Guadalajara van a fusionarse en un solo Municipio». *ABC* de 27 de noviembre de 1959.

se dan para resolver el problema de los pequeños Municipios, es el de la agrupación de varios de ellos entre sí, para atacar en comunidad los problemas que les afecten y obtener con ello la consiguiente economía para todos los componentes de la agrupación.

Estas agrupaciones pueden ser voluntarias, en cuyo caso se las denomina Mancomunidades, y forzosas, que son las decretadas por el Poder central. Existe un tipo específico de agrupación, que es el que surge en el caso de la llamada «Gran Ciudad», entre la ciudad absorbente y los Municipios satélites situados en su zona de influencia, pero este tipo de agrupación no nos interesa a los fines que perseguimos en este trabajo.

Sabido es que existen gran número de servicios de la competencia municipal, cuya instalación y sostenimiento puede proyectarse y realizarse de manera conjunta para varios Municipios, por constituir dichos servicios una necesidad para todos ellos, y que el resolverlos de esta manera conjunta puede implicar grandes ventajas en el orden técnico y en el económico; así, por ejemplo, en abastecimientos de agua, servicio de alumbrado, hospitales, caminos, etc. Por ello, la necesidad y conveniencia de constituir agrupaciones forzosas, en muchos casos es patente y resalta por sí sola.

Repasaremos la vida de estas agrupaciones en los diversos textos de Administración local.

La Ley de 2 de octubre de 1877, en sus artículos 80 y 81, autorizaba estas asociaciones y comunidades para construcción de caminos vecinales, entre otros fines, y propugnaba su fomento dándoles siempre un carácter voluntario; el Estatuto municipal, en su artículo 6 establecía que los Municipios podrían mancomunarse libremente, aunque pertenecieran a Provincias o Regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal o de carácter comarcal y para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estuvieran o no comprendidos dentro de la competencia municipal, y en los artículos siguientes disponía los requisitos necesarios para llevar a efecto la constitución de estas Mancomunidades y para aprobar sus estatutos. La Ley municipal de 31 de octubre de 1935, hace alusión a estas agrupaciones de Municipios en sus artículos 1 y 3, denominándolos «Agrupaciones intermunicipales», para hacer constar principalmente que quedan sometidos al régimen de dicha Ley, y en los artículos 23 al 26, regula su constitución y funcionamiento de manera análoga a como lo

hacia el Estatuto, resaltando su carácter de voluntarias y para fines comprendidos dentro de la competencia municipal o que excedan de ella; la Ley de Régimen local —hoy texto refundido de 24 de junio de 1955— en su artículo 10, considera las Mancomunidades municipales voluntarias como Entidades municipales, y en sus artículos 29 al 37 desarrolla lo pertinente a su constitución y funcionamiento, pero con la novedad de que restringe el campo de acción de estas Mancomunidades, reduciéndolo a obras, servicios u otros fines, que sean de la competencia municipal.

Hemos visto cómo el legislador ha tenido siempre abierto este camino, para que a través de él pudieran los Municipios atacar y resolver con eficacia gran número de sus problemas; sin embargo, se observa que, en la práctica, apenas surgen estas agrupaciones voluntarias y como dice Jordana de Pozas (15), en la realidad es una solución que ha fracasado. Este fracaso, según Rodríguez Haro (16), obedece a dos causas: de una parte, a los antagonismos propios entre poblaciones limítrofes o de similar importancia, porque ninguna quiere quedar supeditada a la otra en cuanto a la capitalidad de la agrupación, y de otra, a la falta de dirección política que desarrolle una labor persuasiva cerca de las Corporaciones locales, limando esos egoístas prejuicios y fomentando esas uniones intermunicipales voluntarias.

Sean estas u otras las causas, como la simple apatía y negligencia de la Administración municipal, es lo cierto, como decimos, que se ha desaprovechado este eficaz instrumento para resolver muchos problemas municipales.

Pasemos ahora a examinar la otra modalidad de entes intermunicipales, las agrupaciones forzosas.

El legislador ha apreciado que a veces existen necesidades o servicios que son comunes a varios Municipios, cuya solución es de til importancia o urgencia que no permite dejarla supeditada a la voluntad de asociación de los mismos, y en estos casos impone la constitución de la agrupación, que por esta circunstancia se denomina forzosa.

El Estatuto municipal dedica a desarrollar lo concerniente a estas agrupaciones los artículos 12 al 15, y la impone a aquellos

(15) JORDANA DE POZAS: *Tendencias europeas actuales del régimen local*, 1948.

(16) RODRIGUEZ HARO, FRANCISCO: *Ob. cit.*

Municipios limítrofes que cuenten menos de 2.000 habitantes cuando las conveniencias administrativas o gubernativas así lo aconsejen, para servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal y en que las autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado. Estas agrupaciones se establecerían por Real Decreto. Podrían extenderse a fines propios de la competencia municipal, previo acuerdo de los Ayuntamientos interesados, ajustándose al trámite señalado para la constitución de las Mancomunidades voluntarias. La Ley de 31 de octubre de 1935, en su artículo 27, estableció que por Ley podría determinarse la agrupación forzosa de Municipios limítrofes para la realización de servicios obligatorios o delegados de la Administración central.

El artículo 38 de la Ley de Régimen local prescribe que el Consejo de Ministros podrá imponer, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, la agrupación forzosa de Municipios, sean o no limítrofes, para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado, o para la prestación de servicios obligatorios que sean de la competencia municipal o delegados de la Administración central, que afecten a los mismos. En similares términos se pronuncia el artículo 65 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, de 17 de mayo de 1952. La misma Ley de Régimen local en su artículo 343 y el Reglamento de Funcionarios en el 130, siguen manteniendo la agrupación forzosa de Municipios para sostenimiento de un Secretario común en el caso de que el sueldo legal asignado al cargo de Secretario exceda el 20 por 100 de los ingresos de la Corporación.

Las agrupaciones forzosas más generalizadas durante varios años, lo fueron la de los pueblos de los diversos partidos y comarcas judiciales para atenciones de administración de justicia, pero quedaron suprimidas por la Ley y Decreto de 3 y 18 de diciembre de 1953, respectivamente.

El juicio que nos merece la fórmula de las agrupaciones de Municipios en orden a la resolución del problema de los pequeños Municipios es el siguiente: no vemos que pueda considerarse como una panacea, ni mucho menos como una solución total al problema, pero es evidente que en gran número de casos puede representar la solución de problemas planteados y en otros una ayuda importante para ello. Ahora bien, observamos que las agrupaciones voluntarias

no surgen, no se utilizan, por lo que es necesario que el Estado tome la iniciativa en este aspecto y las constituya con carácter forzoso, e incluso dirija y vigile de cerca su funcionamiento. Así, por ejemplo, tal vez fuera muy interesante el pensar en la creación de las Intervenciones de Partido, de las que en algunas ocasiones se ha hablado, y de esta forma los pueblos pequeños se encontrarían asistidos de un funcionario especializado en materia económica, y se salvaría el principal fallo que se aprecia en la marcha administrativa de los mismos, cual es el de que su Hacienda no se desarrolle en la forma debida y a veces los escasos recursos con que cuenta un Municipio quedan ocultos, no se utilizan, o no se obtiene de ellos el rendimiento que normalmente deben dar; al fallar el aspecto económico, fallan todos los demás porque aquel es la savia y pudiéramos decir que el carburante para todos los demás servicios del Municipio.

c) *La cooperación de organismos superiores.*—(Estado y Provincia).—La tercera de las soluciones que hemos dicho se dan para resolver el problema de los pequeños Municipios, es la de la cooperación o ayuda del Estado a los mismos.

Al hablar de la falta de cooperación estatal de los Municipios como una de las causas del problema, exponíamos cómo el Estado no puede considerarse indiferente ante estos problemas que afectan a células que integran su propio ser y que debe considerarlos como propios, por lo que nos abstendremos de insistir más sobre este punto.

Ahora bien, si los recursos del Estado fueran ilimitados, aquí tendríamos la solución plena e ideal del problema, y no había por qué andar analizando y estudiando otras. Pero como no es así, es preciso aprovechar no sólo ésta, sino todas las demás que puedan existir.

Entendemos, pues, que es necesario que el Estado se considere obligado a cooperar para la resolución de este problema y que acuda a ello con la mayor cuantía que su situación financiera permita.

Es, pues, en la cooperación, ya provenga del Estado o de la Provincia, o de otros organismos que llamemos paraestatales o paraprovinciales o le demos otra denominación cualquiera, donde, a nuestro juicio, está la solución más eficaz que puede aplicarse al problema de los pequeños Municipios, siempre que se emplee en cantidad proporcionada a la magnitud del mismo.

D) JUICIO CRÍTICO SOBRE LAS SOLUCIONES QUE DEBEN DARSE A ESTE PROBLEMA

A continuación, vamos a resumir nuestra modestísima opinión sobre la solución o soluciones que puedan darse a este problema.

Hemos dicho, al estudiar las causas del mismo, que estas eran tres: deficiente resultado de la suma del trinomio, población, territorio y riqueza; mal funcionamiento de su administración, que puede provenir por parte de sus órganos rectores o de sus funcionarios; y falta de cooperación del Estado o Provincia. Siendo pues la causa triple, la solución general del problema no puede ser simplista, sino que habrá de ser un conjunto de soluciones parciales, que ataquen cada una de ellas a estas causas y así, concretamente:

a) Adoptar las medidas pertinentes para conseguir que tanto las autoridades como los funcionarios municipales actúen en lo que se refiere a la administración con la debida diligencia y aprovechen todos los recursos que con arreglo a la legislación vigente en cada momento sean susceptibles de ello.

b) Cooperación del Estado o de la Provincia a todos aquellos Municipios que, con sus propios recursos diligentemente aprovechados, no puedan atender a las necesidades mínimas que la Ley determina, cooperación y ayuda que podrá ser de diversa índole, técnica, económica, etc., o provocando u ordenando la constitución de agrupaciones municipales, cuando ello pueda favorecer la solución de los problemas, ya de orden técnico o económico; esta cooperación y ayuda deberá ser en grado suficiente a lo que la situación objetivamente considerada demande.

c) Supresión de aquellos Municipios en que el conjunto de su territorio, población y riqueza, ofrezca un resultado tan exiguuo que después de aprovechados diligentemente sus recursos no puedan constituir base para, en unión de otras ayudas que han de prestárseles, poder soportar las cargas y obligaciones que la municipalidad lleva consigo, pero si fuera posible, supresión física también del núcleo de población, no sólo de la personalidad jurídica como Municipio. Nada pues de supresiones masivas, sino que éstas se darán solamente en casos concretos y más bien excepcionales.

De las tres medidas que propugnamos como constitutivas de la solución que a nuestro entender cabe dar al problema, en la segunda es donde radican las mayores esperanzas y la única que puede hacer dar avance decisivo si se aplica en la medida necesaria.