



CRONICAS Y NOTICIAS

CRONICAS

1

EL PROBLEMA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA

352.075.1(46)

En la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamientos y Diputaciones, celebrada recientemente en Madrid, la primera ponencia se dedicó a las «Demarcaciones Territoriales» y estuvo a cargo del señor Fernández Villa, Secretario general del Ayuntamiento de Madrid. En la presente crónica se recoge sucintamente dicha ponencia, que consta de los siguientes puntos: Planteamiento del problema, intentos de solución, estado actual, opiniones autorizadas, supresión de municipios en el extranjero, dificultades y propuestas.

A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

a) *Número de municipios y sus habitantes.*—Según el censo de población de 1950, los 28.117.876 habitantes que tiene España están distribuidos en 9.212 municipios, que se clasifican por razón de su población de la siguiente forma:

Hasta 50 habitantes	2
De 50 habitantes a 100	62
De 100 a 500	2.975
De 500 a 1.000	2.177
De 1.000 a 2.000	1.623
De 2.000 a 3.000	732
De 3.000 a 5.000	654
De 5.000 a 10.000	584
De 10.000 a 20.000	256
De 20.000 a 30.000	62
De 30.000 a 50.000	33
De 50.000 a 100.000	28
De 100.000 a 500.000	21
De 500.000 en adelante	3

b) *Entidades de población.*—Según el nomenclátor de la población de España de 1950, existe un total de 68.781 entidades de población, las cuales son clasificadas por el expresado nomenclátor en núcleos compactos (25.372), núcleos mixtos (8.215) y núcleos diseminados (35.194).

c) *Presupuestos municipales.*—La mayor parte de los municipios españoles tienen unos medios económicos tan reducidos que apenas pueden hacer frente a las cargas más indispensables de la vida local. Esto puede comprobarse con la simple observación de las cuantías presupuestarias de los pequeños municipios que, según el presupuesto de 1958, son las siguientes:

Presupuestos inferiores a 10.000 pesetas	2
De 10.000 pesetas a 25.000	163
De 25.000 a 50.000	1.089
De 50.000 a 100.000	1.965
De 100.000 a 200.000	2.043

En consecuencia, existen en España 5.262 municipios, con un presupuesto inferior a 200.000 pesetas, sin contar los ayuntamientos de Alava y Navarra. Si sacamos el promedio presupuestario de los municipios que cuentan con menos de 1.000 habitantes, se obtiene la cantidad de 99.951,45 pesetas; lo cual demuestra que la mitad aproximadamente de los municipios españoles tienen un presupuesto medio de gastos inferior al de una familia nacional medianamente acomodada.

d) *Consecuencias de lo anteriormente dicho.*

1.^a Que de los 9.212 municipios, más de 3.000 son inferiores a 500 habitantes. Más de 5.000 son inferiores a 1.000, y más de las dos terceras partes inferiores a 2.000 habitantes.

2.^a Que por existir unas 30.000 entidades de población en núcleos compactos y 9.212 municipios, a cada uno de éstos le corresponden, por término medio, tres entidades de población.

3.^a Que, bien por su escasa población o por su escasa riqueza, a más de la mitad de los municipios españoles les es imposible cumplir con las cargas que se derivan del mantenimiento de los servicios obligatorios mínimos.

B) INTENTOS DE SOLUCIÓN.

Para solucionar el problema de los pequeños municipios se han elaborado diversos proyectos por Romero Robledo en 1884, Venancio González en 1886, Francisco Silveira en 1891, Maura en 1903, y Maura-La Cierva en 1907. Todos ellos contenían soluciones al problema exigiendo un número mínimo de habitantes (2.000), una capacidad económica suficiente, o una extensión proporcionada, etc.

C) ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA.

a) *Encuesta realizada.*—Ultimamente la Dirección General de Administración Local ha solicitado de los propios Ayuntamientos y Diputaciones, sugerencias sobre si deberían subsistir los actuales municipios, o si por el contrario deben suprimirse algunos. La mayoría consideran que deben suprimirse.

Los municipios de menos de 500 habitantes. Algunos son partidarios de la supresión de los inferiores a 1.000, a 2.000, a 3.000 e incluso a 4.000 habitantes.

b) *Ideas interesantes de las contestaciones a la encuesta.*

- Deben crearse comarcas, como agrupación de municipios.
- Deben crearse agrupaciones para algunos servicios (Secretarios, Intervenores, Médicos, Veterinarios, etc.).
- Deben refundirse municipios pequeños, quedando los municipios fusionados en la situación de entidades locales menores.
- Deben suprimirse los municipios pequeños, quedando en la situación de entidades locales menores agragadas a los municipios que sea más conveniente.

D) OPINIONES AUTORIZADAS SOBRE EL PROBLEMA.

a) *Maura.*—En sus discursos parlamentarios, don Antonio Maura propugnó una diferencia de régimen legal entre los grandes y los pequeños municipios. Consideraba que el límite mínimo de los 2.000 habitantes para la constitución de un municipio era acertado, pero insistía que las medidas que se adoptaron en relación con los municipios deberían tener el consenso de los propios municipios afectados.

b) *Jordana de Pozas.*—En su trabajo sobre las «Tendencias europeas actuales del régimen local», estudia dichas tendencias, y considera que son las siguientes:

1) Ampliación de la base territorial de municipio, que pasa de la entidad primaria al municipio compuesto o comarcal.

2) Abandono del dogma que consideraba al municipio como entidad natural.

3) Abandono de la uniformidad, estableciéndose diferencias entre la capital del Estado, la gran ciudad superior al millón de habitantes, al municipio urbano, al municipio rural, y las entidades locales menores.

4) Nacionalización de algunos servicios que tradicionalmente venían siendo de carácter municipal.

c) *Paredes Marco.*—En su obra *La hacienda en el municipio rural español*, propone como medidas para reforzar dichas haciendas, las siguientes:

- 1) Incremento de la renta nacional.

- 2) Ayuda del Estado.
- 3) Mejora y ampliación del patrimonio municipal.
- 4) Aumento de las agrupaciones de municipios, incluso declaraciones forzosas.

5) Declaración específica de la Hacienda rural.

6) Unificación de impuestos, suprimiendo los de escaso rendimiento.

d) *Ruiz Almansa*.—En su trabajo titulado «Problemas de la vida local», después de hacer un estudio estadístico sobre los municipios españoles, llega a la conclusión que el 20 por 100 de nuestro territorio y el 9 por 100 de nuestra población tienen una organización municipal insuficiente, por lo que estos dos millones y medio de españoles se encuentran en condiciones de inferioridad respecto a los 23,5 millones de españoles situados en un ambiente local más favorable.

e) *Gallego Burín*.—En su libro *Municipios grandes, medianos y pequeños*, dice que la política de los términos municipales debe seguir las inspiraciones siguientes:

1) Desaparición de aquellos municipios que no reúnan los requisitos que exija el legislador para la creación de los nuevos.

2) Deben respetarse tan sólo aquellos municipios que puedan costear los servicios necesarios para proporcionar a los vecinos una existencia humana y digna.

3) La Administración no debe consentir la constitución de municipios míseros.

4) No deberán prosperar los afanes de engrandecimiento de los grandes núcleos cuando para ello es necesario sacrificar realidades municipales tangibles, huyéndose de la monstruosa figura de la gran ciudad.

f) *Pérez González*.—En un discurso pronunciado en las Cortes en 1953, hace constar que el 95 por 100 de los municipios españoles tienen menos de 10.000 habitantes, y de ellos hay 4.823 que no llegan al millar. En consecuencia es bien claro, afirma, que debe establecerse un sistema jurídico que tienda a la agrupación, creando núcleos de mayor densidad y riqueza.

E) SUPRESIÓN DE MUNICIPIOS EN EL EXTRANJERO.

a) *Alemania*.—En 1939 se suprimieron 10.000 municipios llamados enanos, de los cuales 4.000 tenían menos de 100 habitantes y el resto no superaba a los 500. De este modo se creó lo que denominó Municipio compuesto.

b) *Portugal*.—Existen 273 *concelhos*, de los cuales solamente uno tiene menos de 4.000 habitantes. Estos *concelhos* se dividen en urbanos y rurales, Y tanto los unos como los otros se subdividen, según su importancia, en tres categorías. Lisboa y Oporto tienen un régimen especial. Son urbanos los que tienen más de 25.000 habitantes, ó 20.000 si es capital de provincia o distrito,

siempre que vivan en la capitalidad cuando menos una cuarta parte de los habitantes del *concelho*. Los rurales son todos los demás.

c) *Inglaterra*.—El Ministerio de Sanidad hace revisiones anuales, que se aprueban por simple orden ministerial. Desde 1927 a 1937 se redujeron los distritos urbanos de 827 a 572, y los rurales, de 779 a 456. Por aplicación de una ley de 1947 se suprimen aquellas entidades locales que no tengan un mínimo de condiciones de población y riqueza.

d) *Estados Unidos*.—Según dice don Antonio Carro Martínez en su libro *La organización territorial de Estados Unidos*, F. D. Roosevelt, cuando era Gobernador del Estado de Nueva York, satirizó la enorme cantidad de unidades territoriales que existían dentro de su jurisdicción. «Nosotros tenemos—decía—62 condados y 60 ciudades. Además, 932 «towns», 525 villas, 960 distritos escolares y 65 distritos de incendios, agua, luz, alcantarillado y aceras y una gran suma de 13.544 unidades de gobierno separadas e independientes.»

En todo el país existe un número verdaderamente excesivo de entidades territoriales, por lo que también tienen planteado el problema de su reducción.

e) *Francia*.—Existen en este país 38.014 Municipios. De estos últimos 34.069 son menores de 1.500 habitantes. París, Lyon y Marsella tienen un régimen especial.

Se considera que el problema municipal de Francia se podrá superar, en cuanto a los Municipios rurales, estableciendo el Municipio cantonal. Esto no llevaría consigo la supresión total de los actuales Municipios rurales, sino que funcionarían de forma parecida a nuestras entidades locales menores.

F) DIFICULTADES CON QUE SE HA TROPEZADO, QUE SE OPONEN AL INTENTO DE REFORMA.

a) *El Municipio como entidad anterior y superior al Estado*.—Esta teoría jusnaturalista del Municipio fué la que inspiró el Estatuto Municipal. Hoy, sin embargo, se considera como innegable el derecho del Estado a señalar los elementos propios del Municipio para que éste pueda cumplir mejor sus fines.

b) *Tendencia tradicionalista*.—Los Municipios de honda raigambre tradicional se resisten a su desaparición como tales Municipios, no sólo porque consideran que se degrada su tradicional importancia, sino porque creen que se cierra toda perspectiva de prosperidad para el futuro.

c) *Reducción de servicios públicos*.—Los pueblos afectados por la pérdida de la condición de Municipio consideran que a causa de ello tendrán menos servicios públicos, por establecerse éstos en la capitalidad del Municipio.

d) *«Patriotismo de aldeas»*.—Sucede que lo que pudiéramos llamar «patrio-

tismo de comarca» es totalmente inexistente y, por el contrario, existe un exacerbado patriotismo de aldea.

e) *Fricciones y antagonismos de vecinos.*—Estas fricciones y antagonismos, acentuados por antiguos banderías de familias conspicuas, impiden a veces ver lo que es más conveniente para la comunidad.

f) *Falta de decisión o habilidad.*—Para afrontar las dificultades que, sin duda, lleva consigo la solución de este problema.

G) POSIBLE ENFOQUE DEL PROBLEMA EN LA REFORMA QUE SE PROYECTA.

a) *Actuación del Gobierno.*—En primer lugar, debería darse facultades al Gobierno para que por simple decreto pueda acordar, discrecionalmente, la desaparición de aquellos Municipios que resulten incapaces para realizar sus fines propios. En la determinación de esta clase de Municipios deberán intervenir dos factores: el de población, pudiendo establecerse como límite mínimo los 500 habitantes. Y el de ingresos presupuestarios, en lo que se podría adoptar la cifra de 100.000 pesetas. Incluso debería facultarse al Gobierno para suprimir también aquellos Municipios que aunque sobrepasen los límites expresados no tuvieran la capacidad suficiente para cumplir sus fines.

Para la realización de este plan podría, en una primera etapa, permitirse a los Municipios afectados que eligieran entre su fusión o agregación a otro límite, funcionando el suprimido como entidad local menor, o que solicitaran, puestos de acuerdo, la integración de una comarca, que tendrá personalidad municipal y estaría regida por un Presidente y una corporación formada por los Alcaldes de los Ayuntamientos afectados.

b) *Otras medidas:*

1) Las Diputaciones deberán elaborar un estudio sobre la división de la provincia en comarcas y términos municipales, en el que se hiciera la correspondiente propuesta sobre fusiones, supresiones o creación de Municipios.

2) Tanto el Ministerio de Obras Públicas como los de Vivienda, Educación Nacional, Hacienda y Gobernación deberán establecer servicios comunes a varios Ayuntamientos limítrofes procurando que abarcaran una región o comarca natural. También las Diputaciones deberán obrar del mismo modo.

3) Estas medidas, juntamente con la actuación del Gobierno en los casos más notorios y urgentes, irían creando un estado de conciencia y de espíritu para la reforma ideal. De este modo se conseguiría ir resolviendo el problema de abajo hacia arriba, contando con la posible conformidad de los administrados, y evitándose de este modo el establecimiento de normas imperativas, que estuvieran en contra de voluntades, intereses y tradiciones.—PEDRO GARCÍA PASCUAL.