

# La capitalidad municipal en la Legislación local española

No está ausente de nuestra ordenación jurídica Local el concepto de capitalidad municipal. Si bien no ha tenido regulación específica hasta el Estatuto municipal de 1924, sí de «facto» el concepto estaba latente y tácitamente reconocido en la legislación por alguna disposición anterior. No ha sido tema considerado por los tratadistas y por tanto escasa es la bibliografía, careciendo por ello de doctrina que haya elaborado y perfilado el concepto objeto del presente estudio, teniendo en cuenta sus aspectos y problemas.

## CONCEPTO Y DEFINICIÓN

*Significado.*—Etimológicamente la palabra capitalidad o capital es derivada del latín «caput», «capitis», cabeza; centro de órganos u órgano rector del que dependen los restantes e inferiores, y que encierra similitud indiscutible con el significado y contenido de la palabra capital o capitalidad referente a determinado lugar de un territorio, cuya condición es preeminente sobre éste. Define el Diccionario de la Real Academia: «Capital. Dícese de la población principal y cabeza de un Estado, provincia o distrito» y «Capitalidad. Calidad de una población cabeza o capital de partido, provincia, región o estado».

Estos significados por su concisión de fondo y su amplitud conceptual, no expresan de una manera clara el contenido de la palabra en la acepción que la consideramos. Por la complejidad de lo que representa, no es fácil encerrarla en la fría y

escueta significación de un diccionario de la lengua, y por el contrario, en un diccionario jurídico sí se recoge ampliamente la acepción de las palabras, capital y capitalidad, vinculada a su aspecto territorial y aplicada, teniendo en cuenta varios órdenes de capitales, atendiendo a circunscripciones territoriales, que para el más fácil gobierno, se suelen dividir las naciones.

*Su concepto.*—La capitalidad municipal contiene su propio concepto por reunir características genuinamente propias, que le delimitan de las demás. El Municipio reúne condiciones semejantes al Estado: territorio, población y gobierno propio, diferenciándose de aquél, por no ser soberano, y depender jerárquicamente del Gobierno de la Nación, pero a pesar de ello, no deja de ser autónomo, para determinarse en muchos casos, aunque otros haya de someterlos a posterior aprobación de Autoridad de superior rango; no obstante, se ha de considerar al Municipio como un pequeño ente que, dentro de la vida nacional y supeditado al Poder central, posee vida propia, territorio, población y gobierno, y por tanto, al igual que la Nación, ha de tener una capital, ya sea en un núcleo urbano o rural, donde permanentemente residan aquellas Autoridades, órganos y servicios que implícitamente han de existir en todo Municipio y desde donde irradian su influencia rectora a todo el territorio o término municipal.

No sería lógico que la capital de un Municipio estuviera un período de tiempo en cada sitio o lugar distinto, como no sería posible que una central telefónica estuviera cambiando constantemente de emplazamiento. En este caso no habría posibilidad de establecer comunicaciones, pues las líneas se estarían montando repetidamente. En el caso del Municipio, si las Autoridades u órganos y servicios cambiaran con frecuencia su residencia, no habría ocasión de organizar definitivamente los servicios ni normalizar las relaciones de los ciudadanos con el Ayuntamiento; de aquí el que estas Entidades locales tengan una capital de una manera perenne, sólo alterable en muy contados casos y con sujeción a normas que más adelante se considerarán.

En dicha capital han de tener su residencia las autoridades

que lo sean en todo el término, el Ayuntamiento y todas sus dependencias administrativas y técnicas, la Casa Consistorial, los servicios sanitarios municipales, y la totalidad de los demás servicios que competen al Municipio, así como aquellos otros que, aunque sin ser municipales, por no estar sostenidos con fondos de este carácter, su función en el término está relacionada con el mismo, por ser dependientes de Organos estatales y ser el Alcalde el Delegado del Gobierno en la localidad.

*Definición.*—No se encuentra ni en textos doctrinales ni en la legislación una definición que exponer y comentar, pero aunque ello no es fácil, intentaremos dar una definición que recoja el significado y todos los elementos que integran el concepto de capitalidad municipal, que se dejan anotados, la que podría ser así: «La capitalidad municipal es el núcleo urbano o rural, dentro del término, donde reside el Delegado del Poder central, radica la Casa Consistorial, los Organos deliberantes y ejecutivos del Municipio y las jefaturas de los servicios públicos de su competencia».

Analizando la definición expuesta, se señala en ella como sede de la capital un núcleo urbano o rural; no es preciso aclarar muy detenidamente lo que ello encierra; se ha querido señalar así el hecho o posibilidad de que la capital resida en un núcleo perfectamente delimitado donde el casco de población reúna la condición de unidad urbana, pero también dicha capital puede residir en una concentración rural que constituya el centro de una población integrada por diversas de estas pequeñas concentraciones o de una población rural diseminada; en estos casos es frecuente que el Municipio tenga su nombre, que no corresponde a ninguno de los pequeños núcleos, los que tienen el suyo peculiar, e incluso el que tiene la condición de capital.

Se recoge asimismo el deber de residencia del Delegado del Gobierno y jefe de la administración municipal, que aunque puede vivir en cualquier punto dentro del término, sus funciones habrá de ejercerlas en la capital del mismo para estar más en contacto con todos los servicios del Estado y municipales, los que tienen la obligación de vigilar para que cubran debida-

mente sus fines. Igualmente la Casa Consistorial ha de estar en dicha capital, por prescribirlo así la legislación, además de ser lo más lógico, y en la misma deberán funcionar los Organos deliberantes y ejecutivos. Y los servicios públicos, desde la misma capital han de ejercer su función, ya que éstos dependen jerárquicamente de los citados órganos ejecutivos, y para su más eficaz compenetración, dependencia y eficiencia requieren su proximidad, que se consigue al residir en la propia capital del Municipio.

Quedan, por tanto, reunidos en esta definición todos los factores y elementos fundamentales que integran el Municipio y que forzosamente han de tener la residencia en la capital y que a su vez dan tal carácter al núcleo de población donde radican, por lo que la definición resulta un tanto descriptiva, pero no deja de contener el concepto de capitalidad municipal, que es el propósito perseguido.

#### EL CONCEPTO EN LA LEY

*Su existencia tácita.*—No surge de una forma concreta el concepto de capitalidad municipal en nuestra legislación, pero lo contienen tácitamente las leyes, deduciéndose de éstas que la capitalidad ha de estar identificada con el Municipio hasta el punto que no podría haber éste sin aquélla. El Ordenamiento 106 de las Cortes de Toledo de 1480 encomienda a los Corregidores la edificación de Casas Consistoriales para alojar decentemente a los Concejos que hasta entonces celebraban sus reuniones en lugares inapropiados. Esta orden de los Reyes Católicos denota claramente que existía el concepto de capitalidad municipal, una vez que no podía quedar al libre albedrío de los Corregidores el construir las Casas Consistoriales donde no hubiera población o ésta fuera poco numerosa, sino que aquéllas debían ser edificadas en los pueblos donde tradicionalmente había Concejo. (Misión esta muy digna de encomio, pues gracias a ella la mayor parte de nuestras importantes poblaciones cuentan con históricos y bellos Palacios municipales).

Posteriormente, en la Constitución de 1812, el artículo 310 dice: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya...»; este precepto constitucional señala como residencia de las Corporaciones los pueblos, y hemos de considerar como tales a los mayores núcleos de población de cada Municipio; por tanto, sólo pueden residir los Concejos en ellos, por ser la cabeza o capital del territorio y que son la causa primordial de su creación y existencia.

Las Leyes municipales de 1870 y 77 también silencian el concepto que nos ocupa, aunque igualmente se considera contenido tácitamente en sus preceptos. La Ley de 1877, art. 97, párrafo 2.º, dispone: «Las reuniones se celebrarán precisamente, pena de nulidad, en las Casas Consistoriales, salvo fuerza mayor». Claramente se desprende de este precepto la existencia de la capitalidad, ya que las Casas Consistoriales radican en un determinado lugar del término municipal, donde únicamente pueden celebrarse las sesiones del Concejo; lugar este del ejercicio de las funciones privativas del mismo y determinante, al propio tiempo, del emplazamiento de la capitalidad municipal.

Posteriormente, en repetidos proyectos de Leyes de Bases municipales, concretamente se menciona la capital municipal; en el Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración local leído el 27 de diciembre de 1884 por el Sr. Romero Robledo, en su art. 6.º dice: «En todo término municipal compuesto de varios grupos de población tendrá uno de ellos el carácter de capital, en la que residirá la administración municipal». El Proyecto de Ley Municipal leído el 12 de julio de 1886 por don Venancio González, decía en su art. 11: «En todo término municipal que se componga de varios pueblos o grupos de población habrá uno con el carácter de capital, en donde estarán las Casas Consistoriales, residirá el Secretario del Ayuntamiento y se custodiarán los papeles y documentos del Archivo y Secretaría». Y en el Proyecto de Ley de Gobierno y Administración local de 1891, en la Base 2.ª, se prescribía: «El centro de población de más importancia, conforme a las condiciones impuestas como precisas por Ley para que un término municipal pueda existir como independiente, será cabeza de la Comunidad,

donde estará la residencia del Concejo y de la Secretaría general del Ayuntamiento de dicho término jurisdiccional».

Si en estos intentos de reforma o sustitución de la Ley municipal de 1877, ya que de una manera concreta se alude a la capitalidad, elaborando con ello un concepto legal que las anteriores leyes habían omitido, definitiva y concretamente es incorporado el concepto a la legislación municipal posterior.

*El Estatuto municipal.*—La reforma de la legislación municipal hecha por el inolvidable Calvo Sotelo, con la que se actualiza y moderniza una ordenación anticuada y falta de la flexibilidad necesarias por las exigencias y evolución del Municipio moderno, es un paso decisivo que imprime auge a las Corporaciones y en cuya legislación se recoge todo lo que de aprovechable había en la Ordenación anterior, así como en los proyectos de reforma que le habían precedido y por ello no podía dejar de integrarse en el Estatuto el concepto de capitalidad municipal, en virtud de que así lo hacían los proyectos citados y que era necesario regular, a lo que se dedica en el art. 124 del Estatuto los dos primeros párrafos, que dicen: «Las sesiones del Ayuntamiento y de la Comisión municipal permanente se celebrará en la Casa Consistorial. Verificadas en distinto lugar, serán nulas. Se exceptúan las Asambleas de vecinos en los Ayuntamientos que se rijan por el sistema de Concejo abierto.

Las Casas Consistoriales deberán radicar en la capitalidad del Municipio, y ésta en el lugar más céntrico y populoso del término. El cambio de capitalidad habrá de acordarse por el Ayuntamiento pleno, constituido en la forma que establece el art. 306 de esta Ley».

Y el art. 26 del Reglamento sobre población y términos municipales de 1924, al respecto de lo que dispone la segunda parte del segundo párrafo del art. 124 citado, prescribe: «Para cambiar la capitalidad de un Municipio será condición indispensable que el Ayuntamiento instruya expediente, en el que serán oídos el Juez municipal, el Párroco o Párrocos del término, el Maestro con residencia en el Municipio y el Jefe o Comandante de puesto de la Guardia Civil.

El acuerdo del Ayuntamiento, para ser ejecutivo, precisa el

voto de las dos terceras partes de Concejales, en sesión extraordinaria convocada y verificada conforme a los art. 124 y 306 del Estatuto».

Con lo que no sólo queda en el Estatuto determinada la capitalidad del Municipio, y circunstancias que lo determinan y la relación de éstas con las funciones de la Corporación, sino que regula los requisitos necesarios para el cambio de capitalidad, y trámite legal a seguir para ello, con lo que queda incorporado definitivamente el concepto de capitalidad municipal en la legislación.

*En la Ley municipal de 1935.*—Con lo que prescribía el Estatuto de 1924 se determinó definitivamente la capitalidad de cada Municipio, por lo que, seguramente, en la Ley municipal de 1935 se omitieron los elementos que aquella contenía para determinarla y sólo se ocupa de regular el cambio de capitalidad en el art. 15, que dispone: «La denominación y capitalidad de los Municipios podrán ser cambiadas previo referéndum en el que se obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del censo electoral». Con ello se introduce una nueva modalidad legal para el cambio de capitalidad, de acuerdo con los principios políticos imperantes en el momento de elaboración de la Ley, por lo que la facultad decisoria, para determinar el cambio, se confiere a los vecinos que han de ser los que decidan, por referéndum, en vez de hacerlo la Corporación, como lo regulaba el Estatuto, y que al reformarlo en este sentido se perfecciona el sistema, por someter al total de vecinos la aprobación de un acuerdo de tanta importancia y transcendencia, con lo que el resultado sería el que considerara más beneficioso la mayoría, pero no el que se consiguiera por «quorum» en el seno de la Corporación, en la que es factible que actúen sus miembros más bajo una apreciación subjetiva que objetiva; pero tampoco esta fórmula del referéndum puede estimarse técnicamente perfecta, ya que no sólo hay que tener en cuenta el criterio o conveniencia de la mayoría de los vecinos, sino que hay otros aspectos de carácter técnico, interés regional, económico, histórico, geográfico, etc., que no pueden ser apreciados corrientemente por la totalidad de los votantes. Pero surge otra fór-

mula, ecléctica, por la que la Corporación puede adoptar el acuerdo de cambio de capitalidad, sometiéndolo a información pública, y la aprobación definitiva dependerá del Ministro de la Gobernación, según lo dispuesto en el Decreto del Ministerio del Interior de 25 de marzo de 1938, que regula el trámite a seguir para la ejecutividad de los acuerdos municipales, para los que la legislación vigente exige el trámite de referéndum.

*Ley de Bases de Régimen local de 1945.*—Quedan consideradas las normas que han regulado la capitalidad municipal, las que en la actualidad la regulan, así como lo que en este respecto contenían los diversos proyectos de reforma de la Legislación local; sólo resta hacer mención a lo que la Ley de Bases de Régimen local de 1945 señala como principio o base para la articulación de la misma, en cuyas prescripciones se dedica también atención a la capitalidad municipal.

La Base 2.<sup>a</sup>, en su último párrafo, dice: «El nombre y capitalidad de los Municipios podrán ser alterados previo acuerdo del Ayuntamiento, con la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación», en la que se mantiene el criterio contenido en el Decreto de 25 de marzo de 1938, sobre trámite a seguir en sustitución de referéndum, de intervención del Gobierno con carácter decisorio, criterio muy acertado, con lo que se aleja la resolución de posibles pasiones, intereses únicamente locales y particulares, para encauzarla hacia la imparcialidad y bien común, no sólo de los vecinos del propio Municipio, sino de la Nación, ya que dada la íntima relación en que se encuentran los intereses locales y nacionales, es necesario aunarlos, sometiéndolos a las miras particularistas a la conveniencia e intereses generales, misión esta que sólo pueden cumplir Organos centrales del Estado.

En el apartado b) de la Base 13, se señala entre las atribuciones del Ayuntamiento la de «alteración de su nombre o de su capitalidad», lo que está en la debida correlación con el contenido del párrafo último de la Base 2.<sup>a</sup> que queda anotada. Y en la Base 53, en el párrafo tercero, prescribe que las «sesiones se celebrarán en las Casas Consistoriales... o edificio habilitado al efecto», norma ésta ya contenida en la legislación vi-

gente y anterior. En la misma Base y al regular la forma de adoptar los acuerdos, indica: «Será preciso el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso, de la mayoría, para la validez de los acuerdos que se adopten sobre las materias siguientes: ..., b) «Alteración del nombre o capitalidad del Municipio», con lo que se concede al acuerdo de cambio de capitalidad un rango especial e igual que a las materias más graves, sobre las que puede adoptar acuerdo la Corporación, rango o importancia que tiene el concepto de capitalidad y el que ésta resida establemente en su determinado núcleo de población del término municipal, por cuya causa el legislador procura rodear del máximo de formalidades y garantías la determinación de la capitalidad municipal.

Estas disposiciones de la Ley de Bases de Régimen local de 1945, se encuentran reflejadas en el Proyecto de Ley de Administración local redactado con sujeción a las mismas. Así, el contenido del último párrafo de la Base 2.<sup>a</sup> se encuentra articulado en el 22 del Proyecto, que dice: «El nombre y capitalidad de los Municipios podrán ser alterados, previo acuerdo del Ayuntamiento e informe de la Diputación provincial respectiva, con la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación. Estos acuerdos requerirán el quorum previsto en el art. 314». Es muy práctico e interesante que se haya señalado como preceptivo el informe de la Diputación respectiva, ya que por ser ésta el Organismo territorial, en el que se encuentra comprendido el Municipio, e intermedio entre éste y el Estado, su dictamen tendría el consiguiente valor y utilidad para auxiliar al Gobierno en el estudio del caso, antes de adoptar el correspondiente acuerdo. Y en cuanto al quorum previsto en el art. 314, es el contenido en la Base 53, que queda indicada.

Lo previsto en la Base 13, b) se encuentra en el art. 121 del Proyecto, sin ampliación ni modificación alguna. Y en el artículo 306 se transcribe el contenido del párrafo tercero de la Base 53, de la siguiente forma: «Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial, en el Palacio Provincial o en edificio habilitado al efecto en caso de fuerza mayor». Habíéndose

agregado en esta redacción, respecto a la Base, la condición de «en caso de fuerza mayor», por lo que sólo por esta causa podrían celebrarse las sesiones fuera de la sede legal de la Corporación pero, al no indicarlo, habrán de ser, no obstante, en la capital de la respectiva entidad, por lo que cualquier otra sesión celebrada fuera de dicho lugar habría que considerarla como no válida a todos efectos.

## JURISPRUDENCIA

En la Jurisprudencia también se encuentra, y como cuestión litigiosa fundamental, la capitalidad municipal, la que ha dado lugar a sentencias que determinan, aclarando e interpretando los términos de las leyes vigentes en cada caso, con más precisión, el concepto de capitalidad municipal, al aportar elementos que permiten considerar el tema hasta apurar el contenido literal de las leyes y su espíritu. El tema en sí no presenta muy diversas facetas y ello da lugar a que las sentencias no sean muy numerosas, aunque sí lo bastante interesantes, para que sean consideradas en este trabajo para que el mismo resulte completado.

La sentencia de 29 de enero de 1902, considera que la variación de capitalidad de un Municipio, al igual que lo relativo a segregación o agregación de términos, son materia de interés general y político los conceptos que los rigen por ser materia propia de división territorial en todos sus aspectos, por lo que es facultad, en último grado, del Poder ejecutivo o del legislativo, en su caso; por lo que están excluidos del conocimiento del Tribunal de lo contencioso. La doctrina sustentada en la anterior sentencia es la que informa la de 23 de mayo de 1906, por la que se declara que para alterar la capitalidad municipal se observarán las mismas formalidades que para alterar los distritos municipales, y disponiendo el art. 7 de la Ley Municipal que las Diputaciones resolverían los expedientes sobre creación y separación de Municipios y términos, y sus acuerdos serán ejecutivos cuando fueren adoptados de conformidad con los in

teresados, debiendo en caso de disidencia ser objeto de una ley la aprobación del expediente, por lo que no pueden ser sometidos estos asuntos a la vía contenciosa. El art. 7 citado no hace referencia a las cuestiones referentes a capitalidad municipal, pero por esta sentencia se asimila el citado concepto a los demás contenidos en dicho artículo a efectos de formación de expediente y su resolución por la Diputación provincial o por Ley, en su caso. Criterio que se ve reiterado en Auto del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1908.

La forma defectuosa de interponer el recurso dió lugar a la sentencia de 27 de junio de 1945, que revoca un acuerdo de cambio de capitalidad y declara la incompetencia de la jurisdicción contenciosa para conocer del asunto, basándose en que no se recurrió sobre el primer acuerdo y sí sobre uno que sólo disponía el traslado a la nueva sede, de los documentos y enseres existentes en la antigua Casa Consistorial, o sea que el recurrente sólo fué contra un acuerdo que disponía la ejecución material de otro acuerdo anterior, que era el que había resuelto y dispuesto la cuestión principal.

El procedimiento es fundamental en todas las resoluciones que deban ajustarse a lo establecido en cada caso y la infracción de ellas motiva la anulación de lo actuado, así lo mantiene la sentencia de 20 de octubre de 1948, que estima la demanda y declara nulos los acuerdos del Ayuntamiento relativos al cambio de capitalidad mientras no se acuerde el cambio con las formalidades legales procedentes. Se funda en que se acordó el traslado olvidando el ineludible trámite de consultar la voluntad del vecindario.

La sentencia de 20 de marzo de 1927 resuelve diversas e interesantes cuestiones: como cuestión incidental, declara la competencia del Tribunal contencioso-administrativo provincial en materia relativa a acuerdos de los Ayuntamientos sobre cambio de capitalidad, ya que nada dispone al respecto el art. 124 del Estatuto Municipal de 1924, y en consecuencia, hay que atenerse a lo indicado en el art. 253 de la misma Ley y de acuerdo con lo que ordena la R. O. de 6 de octubre de 1925, por lo que al causar estado los acuerdos municipales en vía gubernativa sólo

se da contra ellos el recurso citado. Igualmente resuelve el vicio de nulidad alegado referente a la falta de presencia en la sesión del Ayuntamiento en que se adoptó el acuerdo, de un representante de cada una de las Entidades locales menores del término, como exige el art. 124 en relación con el 306 del Estatuto, lo que sólo estima la sentencia pertinente y preceptivo cuando aquéllas estén legalmente reconocidas y organizadas, con los requisitos de los arts. 90 al 96 de la Ley de 2 de octubre de 1877 y 1.º y 6.º del Reglamento sobre población y términos municipales de 1924. Y anula el acuerdo del Ayuntamiento, de traslado de su capitalidad, porque el mismo no se atuvo a las normas fijadas por el art. 124 del Estatuto de 1924, único precepto a que había de atenerse, en cuanto dispone que la capitalidad deberá radicar en el lugar más céntrico y populoso del término. Interpretando el art. 124 rectamente, exige para trasladar la capitalidad a núcleo de población formado por dos o más, que aquél tenga existencia legal previa y que su conjunto represente el lugar más céntrico y populoso del término, sin que pueda acordar el Ayuntamiento, al propio tiempo y en la misma sesión en que decidió sobre la capitalidad, la incorporación o fusión de varios poblados, hasta entonces distantes, para constituir un sólo lugar más populoso y céntrico que los demás del término. Y en consecuencia, el acuerdo recurrido infringe una disposición legal cuya observancia puede pedir y reclamar cualquier vecino aunque no haya sido agraviado individualmente en sus derechos, de acuerdo con el art. 253 del citado Estatuto.

La sentencia de 29 de noviembre de 1927, que declara válido el acuerdo de cambio de capitalidad de un Municipio, establece el criterio de que los requisitos que señala el párrafo 2.º del artículo 124 del Estatuto de 1924, deben entenderse como orientación de criterio en cuanto a la fijación de capitalidad, pero no de un modo taxativo, y por tanto que haya de hablarse de centro geodésico de un término y el lugar más populoso con una minuciosa exactitud matemática. Y por otra parte afirma, como uno de los motivos fundamentales de la resolución favorable, que la Casa Consistorial debe estar en la capitalidad del Municipio.

Se anula el acuerdo de cambio de capitalidad de un término

municipal, por sentencia de 4 de febrero de 1928, y ésta estima que, aunque el acuerdo recurrido dice ser más céntrico el núcleo de población elegido como nueva capital, no se justifica y, aunque así fuera, estaría contrarrestada, por ser más populoso el núcleo donde se encuentra la capital, el que paga también más contribución, y los informes unánimes del Juez municipal, Cura párroco y tres Maestros abogando porque continuase la capitalidad en la primitiva capital, procede declararlo así, puesto que si bien los informes no es preceptivo que se acepten en absoluto, tampoco es lógico prescindir caprichosamente de ellos.

Vuelve el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de julio de 1928, a considerar los requisitos que ha de reunir el núcleo de población municipal, para ostentar la condición de capitalidad, de ser el más céntrico y de mayor número de habitantes, de acuerdo con el art. 124 del Estatuto, estimándose por el Tribunal que ambos requisitos se han de dar a los efectos de fijar la capitalidad, conjunta y no graduada ni separadamente ya que se encuentran unidos por la copulativa «y», lo que obliga a considerar que el precepto requiere concurrencia de ambas, por lo que declara que no es bastante para motivar el cambio de capital el que sólo se dé la sola condición de más céntrico, pues habría de reunir también la de ser el lugar elegido en el que esté la mayor parte de la población. También considera que la palabra «lugar» tiene diferentes acepciones y con relación a su término municipal que le informan o integran poblados diversos, esta palabra debe entenderse referida y comprendida en la acepción de sitio; esto es, que dice relación al sitio que hallándose más céntrico reuna de por sí o cuente con mayor número de agrupaciones o núcleos en sus proximidades. Criterio, el de esta sentencia, que es ratificado por la de 29 de septiembre de 1933.

La no observancia de lo establecido en el art. 124 y 306 del Estatuto Municipal, respecto al quorum necesario para adoptar el acuerdo de cambio de capitalidad de un Municipio, dió lugar a las sentencias denegatorias, de dicho traslado, de fechas 27 de mayo de 1933 y 30 de mayo de 1935.

Lo que determina que las fórmulas de trámite puedan dar lugar a la validez o anulación de lo actuado, como en la primera

de dichas sentencias se establece, que por omitirse el requisito del necesario quorum y el de dictamen del Comandante de puesto de la Guardia Civil, se anula el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento, ya que dice la sentencia que la falta de un requisito supone la nulidad de las resoluciones.

### CAMBIO DE CAPITALIDAD

El cambio de capitalidad de un Municipio puede motivarse por diversas causas, algunas de ellas similares a los que dan lugar a las alteraciones de términos; los que pueden ensancharse, disminuir o desaparecer. Puede aumentar mediante agregación de otro término municipal o de parte del mismo. Se reduce mediante la segregación de parte del territorio municipal para constituir un nuevo Municipio o para agregarse a otro ya existente. Y desaparece el término por la división total de su territorio, para constituir con sus partes nuevos Municipios o para agregarse a otros ya existentes: por incorporación a otro desapareciendo aquél o por la fusión con otro Municipio, dando origen a uno nuevo, o bien por la construcción de un pantano.

Estos casos de alteración de términos municipales pueden a su vez ser causa del cambio de capitalidad. Así la agregación de otro término o parte del mismo puede dar lugar al aumento de población de otro núcleo urbano que resulte más céntrico, después de hecha la agregación territorial. La reducción del término puede llevar consigo la pérdida por el Municipio de núcleos urbanos o rurales importantes, incluso el que tiene la condición de capital, lo que obligaría a trasladar la capitalidad a otro núcleo de más habitantes y céntrico de los que restaran del término. Y por último, al desaparecer el Municipio por incorporación o fusión con otro u otros Municipios, llevaría implícito el cambio de capitalidad al núcleo urbano que prevaleciera y pérdida de aquella condición del otro núcleo. El caso de desaparición por construcción de un pantano produce dos casos: el de la desaparición total o parcial del término; en el primer caso no hay cambio de capitalidad, sino de población, y

desaparición del Ayuntamiento como tal, al perder uno de sus elementos esenciales: el territorio. Y en el segundo caso produce la necesidad de trasladar la capital al núcleo más conveniente por su situación y habitantes, de los que resten del Municipio.

Además pueden producirse los siguientes casos: que se fusionen varios núcleos de un mismo término y formen el núcleo más céntrico y de más población; que un núcleo aumente su población por reunir mejores condiciones y medios de comunicación, y constituya, en su virtud, el centro de la actividad social y económica del término. El aumento de población que está experimentando la Nación, produce asimismo el crecimiento del censo de aquellos núcleos que, por sus condiciones especiales, favorecen su aumento, lo que puede ser uno de los factores que motiven el caso últimamente citado.

Todos estos casos pueden presentarse en la práctica pero, no obstante, el cambio de capitalidad municipal debe estar sometido a unos trámites tanto más rígidos cuanto que ellos pueden ser causa de banderías locales y de traslado improcedente de alguna capitalidad municipal, con perjuicio, no sólo de los propios vecinos del mismo, sino que dicho perjuicio puede tener carácter más general.

El legislador, a medida que ha ido evolucionando la materia municipal, ha dado más importancia al concepto que nos ocupa y ha procurado proteger la capitalidad municipal de posibles cambios arbitrarios, mediante normas cada vez más perfectas, al objeto de alejarle de las personales pasiones y miras particulares, protegiendo así el interés local y general.

Indudablemente que el sistema adoptado por la legislación vigente es un acierto, ya que si el Ayuntamiento puede acordar el cambio de capitalidad, no queda la opinión pública al margen, sino que ésta puede hacer uso del derecho a manifestar su disconformidad por medio de la información pública, que prescribe la actual legislación, y asimismo el Poder central tampoco queda a un lado en la resolución del problema, porque ha de ser, en todo caso, el que declare la ejecutividad del acuerdo municipal o la revocación del mismo.

La Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y el proyecto de Ley articulada según las mismas, siguen el criterio de la actual legislación, y más perfecto que el contenido en la Ley municipal de 1935, y en su respecto, corroboramos lo que acertadamente dice Abella comentando la Base 2.ª: «Aplaudimos el último párrafo de esta Base, que se desvía de la orientación señalada en el art. 15 de la Ley municipal de 1935. Con arreglo a este precepto, el nombre de la municipalidad y el lugar de su capital podían cambiarse mediante referéndum de la mayoría absoluta del censo. Esto era peligrosísimo porque dependiendo de la tornadiza voluntad del cuerpo electoral, sin sujeción a otras razones de carácter objetivo, la administración municipal podía verse constantemente perturbada por vaivenes de la política local. Suponemos que al reglamentarse esta base se tendrán a la vista de modo especial las atinadas prescripciones del art. 124 del Estatuto municipal y las normas consignadas en el art. 26 del Reglamento de población de 2 de julio de 1924».

Es conveniente señalar, en el Reglamento que se redacte, no solamente la forma o trámite para cambiar la capitalidad, sino que se debe fijar, concretamente, los casos y causas fundamentales que puedan dar lugar al cambio, con lo que se evitaría, más aún, cualquier intento de cambio de capitalidad o traslado injustificado; con lo que quedaría resuelto definitivamente el problema y completado el concepto de capitalidad municipal en nuestra Legislación local.

PEDRO PONCE LLAVERO

Licenciado en Derecho  
Oficial Mayor del Instituto de Estudios  
de Administración Local

## BIBLIOGRAFIA

- ABELLA: *Régimen local*. Madrid, 1946, págs. 19, 135 a 137.  
ALBI CHOLBI, FERNANDO: *El Corregidor en el Municipio español bajo la Monarquía absoluta*. Publicación del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1943, pág. 21.  
ALVAREZ-GENDÍN, SABINO: *La competencia municipal según la nueva*

- Ley de Bases*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Madrid, 1945, pág. 589.
- BERMEJO GIRONÉS, JUAN IGNACIO: *Derecho de Entidades locales*. Publicación del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1949, págs. 12, 13, 43, 50 y 113.
- GALLEGO Y BURÍN, ALBERTO: *El término municipal*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Madrid, 1945, págs. 79 y 80.
- GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 2.ª edi. Madrid, 1921, pág. 405; t. I, 9.ª edi. Madrid, 1936, páginas 457 y 465.
- JORDANA DE POZAS, LUIS: *Derecho municipal (parte orgánica)*. Madrid, 1924, págs. 106 y 181.
- — *Tendencias europeas actuales del Régimen local*. Madrid, 1948, págs. 69 y 83.
- ROYO-VILLANOVA, SEGISMUNDO: *Los términos municipales y sus alteraciones*. Publicación del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1947, págs. 5 y 25.