

## Pertenencia y presencia en el conjunto «Municipio»

La primera nota esencial del Municipio es la de conjunto humano. Pero un concepto matemático de colección o número de individuos resultaría insuficiente. Para que un grupo de personas o familias constituya un Municipio, es además necesario que éstas convivan o se reúnan en un mismo lugar (término municipal) (1). Únicamente de esta yuxtaposición o coincidencia local nacen los intereses comunes y las relaciones de vecindad propias del Municipio que, por consiguiente, se determina y delimita por su propio territorio o término (2).

La inclusión en el grupo «Municipio» se produce mediante la permanencia originaria en el perímetro territorial o por la incorporación al mismo desde afuera, declarada de oficio o a instancia de parte (3). Los naturales u oriundos del lugar y quienes luego se adicionen del exterior, constituyen la agrupación o conjunto del Municipio, formando su población propiamente tal (población de de-

---

(1) Un conjunto puede definirse, entre otras maneras, por relación a una propiedad o circunstancia común a todos sus elementos constituyentes. Así, el conjunto de personas componentes de un Municipio puede definirse como el grupo de conviventes o residentes en el mismo *término municipal*, siendo ésta la circunstancia común.

(2) El término municipal es no sólo circunstancia espacial delimitante, sino también condición de la convivencia vecinal y de las relaciones comunes consiguientes.

(3) Cf. art. 53 de la Ley de Régimen local. De oficio, a los dos años de permanencia o residencia efectiva. A instancia de parte, a los seis meses.

recho). La inclusión depende, por lo tanto, de la residencia en el término municipal o territorio. Todos y sólo los residentes pertenecen al grupo. Dicho de otro modo: el Municipio se compone materialmente del conjunto de los residentes.

La *pertenencia* al grupo no puede, sin embargo, confundirse con la *presencia* en el grupo. Conviene distinguir. La pertenencia es una relación de la parte al todo del elemento constituyente al conjunto constituido, una incorporación natural a la organización, funciones y operaciones del grupo. La presencia, por el contrario, es una mera situación, una relación de pura existencia en un lugar

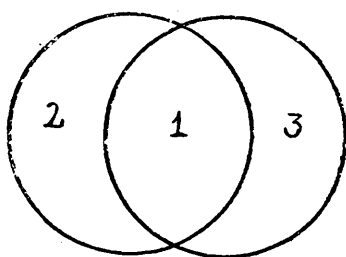


Figura 1.

determinado. La presencia es un hecho, un fenómeno externo, mientras que la pertenencia es un derecho, una relación interna. La presencia se desarrolla *en el «conjunto»*. La pertenencia se produce *para el «conjunto»*.

La pertenencia, como toda relación interna o de orden, supone un fundamento o causa. La presencia, en cambio, se plantea en el campo de los hechos, *prescindiendo de la causa* (4). En el marco de la realidad ambas relaciones deberían coincidir (orden), pero con frecuencia no coinciden (desorden) y así vemos a menudo que ni todas las cosas presentes pertenecen, ni todas las partes están siempre presentes (5).

También en el Municipio sucede lo mismo. Sería muy casual

---

(4) Jurídicamente, la pertenencia corresponde a la propiedad o título, y la presencia, a la simple posesión.

(5) Una fuente seca es no presencia de lo perteneciente (agua). Una inundación es presencia de lo que no pertenece (agua desordenada, fuera de su sitio).

aun en el pueblo más reducido, que en un momento dado el número de sus personas residentes equivaliera al de las presentes. Lo corriente en la población es que haya residentes no presentes y presentes no residentes. La intersección de ambos conjuntos, de residentes y de presentes, puede representarse por dos círculos secantes (figura número 1).

Con dicha intersección de residentes y de presentes pueden combinarse los siguientes conjuntos :

- 1 = residentes — presentes.
- 2 = residentes — no presentes = ausentes.
- 3 = presentes — no residentes. = transeúntes.
- 1-2 = residentes ... .. = población de derecho.
- 1-3 = presentes ... .. = población de hecho.
- 2-3 = ausentes — transeúntes.
- 1-2-3 = totalidad habitantes ... .. = población total.

De los diferentes grupos anteriores nos interesa destacar el de los residentes (1-2), que propiamente hablando constituye el factor humano del Municipio, su primera materia componente. Sin embargo, no podemos limitarnos, según anunciamos, a una simple noción de conjunto o grupo. Para modelar una idea cabal del Municipio es preciso remontarse a la categoría superior de estructura. El Municipio, efectivamente, es algo más que un número de residentes y constituye un todo unitario, una naturaleza nueva y distinta de sus miembros componentes, una *comunidad* (6). Pero la integración de tales miembros o partes (residentes) en esa estructura superior a la que llamamos *comunidad municipal* o simplemente «Municipio», no se verifica de una manera uniforme. No todos los residentes participan en el mismo grado dentro de la nueva entidad o corporación.

Nos ayudará a precisar debidamente este diferente grado de incorporación de los residentes al Municipio, el mismo análisis del concepto de «comunidad». Dice Brugger a este propósito : «La base ontológica de toda comunidad está constituida por una *comunalidad* (*Gemeinsamkeit*), por la participación en un bien que se trata de conservar o acrecentar, o bien por una necesidad, un destino común... Si ha de venir a la existencia una genuina comunidad, no ya una masa, es insuficiente la disposición meramente sentimental

---

(6) Sobre la diferencia entre comunidad y sociedad, cf. Tönnies en su obra *Gemeinschaft und Gesellschaft*.

o instintiva ; se requiere además un actitud valorał del espíritu, veneración y amor e, por lo menos, respeto a la dignidad personal de los demás. La unión de muchos, surgida de tal fundamento y encaminada a alcanzar el fin común con las fuerzas reunidas de todos, constituye entonces la *comunidad* en la acepción plenaria del término. Un orden jurídico, especialmente una dirección (autoridad), es exigencia resultante de la esencia de la comunidad, porque de no ser así, quedaría sin garantizar la eficaz consecución del fin. Los lazos morales que mantienen una comunidad y aseguran la próspera colaboración de sus miembros son, pues, no solamente vínculos de amor, sino también de justicia». (7).

La *comunidad* queda así descompuesta en dos grados : la comunidad imperfecta o comunalidad en que predomina el aspecto material (unión), y la comunidad perfecta o comunidad propia en que adquiere importancia el aspecto formal (unidad). Volviendo nuevamente al Municipio, resulta que si bien todos los residentes pertenecen a tal comunidad, no todos, sin embargo, la forman, es decir, no todos los residentes participan por sí mismos en la estructura de dicho Municipio. En realidad sólo las personas emancipadas son capaces de ejercer una función dada y de procurar el fin común propio de la comunidad. En los *no emancipados* predomina el aspecto material. Su característica principal consiste en tener un domicilio, atendiendo a lo cual se les llama «*domiciliados*». En los *emancipados*, en cambio, predomina su valor formal o informativo de la unidad superior «Municipio» (vicus). Son éstos, pues, no sólo elementos constituyentes materiales, sino también formales del «vicus», por lo que son denominados «*vecinos*». Mientras los domiciliados no pasarían de integrar por sí mismos una comunidad imperfecta (comunalidad), los vecinos, al revés, pueden realizar una comunidad perfecta propiamente tal.

Ambos tipos, vecinos y domiciliados, componen el Municipio de un modo exclusivo. Dicho de otro modo : todo residente o es vecino o es domiciliado. Si representamos al Municipio por el referencial «M», al conjunto de vecinos por «V», y al de domiciliados por «D», tendremos el esquema de la figura 2, en que puede apreciarse cómo «D» es el complemento de «V», puesto que  $V + D = M$ . De donde

---

(7) BRUGGER: *Philosophisches Wörterbuch*. (Hay traducción de Editorial Herder).

la clasificación de los residentes en vecinos y domiciliados es exhaustiva:  $M - (V + D) = 0$ .

El artículo 42 de la Ley de Régimen local parece añadir un tercer grupo al nombrar separadamente a los *cabezas de familia*.

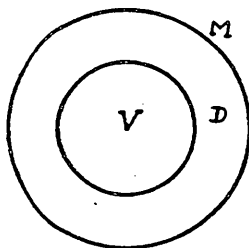


Figura 2.

Dice así, en efecto, el citado artículo 42: «Los residentes se clasificarán en:

*Cabezas de familia,  
Vecinos y  
Domiciliados».*

Una división de los residentes en los tres grupos indicados sería inadmisibles, estrictamente hablando, pues el primer miembro obedece a un principio familiar, y los otros dos a un punto de vista municipal, según hemos ya indicado. Los tres miembros no serían opuestos entre sí. La división carecería de una de sus condiciones esenciales: la de ser irreductible. Podría, en efecto, reducirse suprimiendo el extremo «*cabezas de familia*», que de hecho se halla implicado en los otros dos, o casi exclusivamente en el de los «*vecinos*» (8) (9).

No obstante, el citado artículo 42 de la Ley de Régimen local no ha querido establecer una clasificación rigurosa, sino únicamente destacar a un sector de vecinos preferentes: los *vecinos cabezas de*

---

(8) Cabe un cabeza que lo sea de una familia extranjera y que como tal extranjero no pase de simple domiciliado.

(9) La clasificación de los hombres en altos, gordos y delgados, adolecería de igual defecto de reductibilidad.

*familia*. De *lege ferenda*, dicho artículo podría redactarse de esta otra forma más explícita :

Artículo 42. «Los residentes se clasificarán en :  
Vecinos cabezas de familia  
Vecinos no cabezas de familia, y  
Domiciliados».

Si bien el artículo 42 toma el concepto «cabeza de familia» como una categoría preferente de vecinos, sin embargo, ya hemos indicado antes que tal concepto en sí mismo no puede obtenerse por referencia al Municipio, sino por referencia al grupo «*familia*». Vimos que si del Municipio (M) suprimimos los vecinos (V) y los domiciliados (D), no quedaba nada (O).  $M - (V + D) = O$ . La cuestión de los cabezas de familia no debe plantearse sino donde le corresponde : en el referencial «*familia*» «F».

La *familia* es una comunidad distinta del Municipio, aunque forme parte orgánica integrante del mismo. El grupo familia que ahora nos interesa es el político-administrativo-económico, no el estrictamente natural basado en el parentesco o procedencia de un tronco común (10). Todos y sólo los conviventes componen la familia y pueden llamarse familiares, ya sean parientes, servidores o simples acogidos. De entre el grupo se destaca el familiar cabeza, que manda y representa a los demás familiares (sometidos). El *cabeza de familia* es autoridad dentro de su reducido grupo y sirve de enlace muchas veces con las autoridades locales o estatales (11).

Si representamos al conjunto «*familia*» por el referencial «F», al cabeza de familia por «C» y a los sometidos por «S», tendremos el esquema de la figura 3, de donde  $C = F - S$ , es decir, cabeza de familia es lo que permanece después de suprimir de la familia a los sometidos. Por consiguiente, se trata de un concepto familiar,

---

(10) Nos atrevemos a definir la familia como "el conjunto de personas que conviven sometidas a un régimen económico-administrativo común y a la autoridad de un mismo cabeza".

(11) Si bien no se concibe un cabeza sin un cuerpo de sometidos, por lo menos uno, sin embargo, a efectos electorales se ha venido ampliando el concepto hasta darle un valor negativo, considerando cabeza a toda persona no sometida a otro cabeza.

aunque *a posteriori* adquiriera relevancia municipal, por ser al cabo el Municipio un compuesto orgánico de familias.

Esta nota originaria de amunicipalidad propia del concepto «cabeza de familia» determina que en un Municipio dado puedan habitar cabezas de familia que no sean vecinos (caso de los extranjeros) y cabezas de familia que ni siquiera sean domiciliados (caso de la familia transeúnte que se halla ganando vecindad).

Para evitar confusiones sobre una idea básica como la del ca-

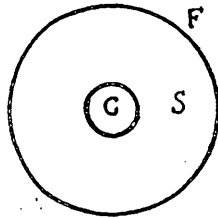


Figura 3.

beza de familia, hubiera sido preferible que la Ley de Régimen local hubiera dedicado unos artículos previos a la familia como célula orgánica del Municipio, y al cabeza de familia como representante de la misma, sin perjuicio de haber tratado luego de los *vecinos cabezas de familia* en su debido lugar al hablar de los residentes. Se hubiera evitado así barajar el indicado concepto en dos sentidos diferentes sin la debida separación metódica.

Después de todo lo dicho, se confirma la tesis de que todos y sólo los residentes en su doble condición de vecinos y de domiciliados, son elementos pertenecientes o constituyentes del Municipio como tal conjunto humano.

JOSÉ M. PLANS SANZ DE BREMOND  
Secretario de Administración Local.  
Abogado.