

Aproximación histórica a la articulación orgánica de los núcleos separados de población

Juan Rosa Moreno
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

Sumario: I. NOTA PREVIA. II. SITUACIÓN DE LOS NÚCLEOS SEPARADOS A FINALES DEL SIGLO XVIII. III. TRATAMIENTO DE LOS PUEBLOS SEPARADOS EN EL NACIMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL CONSTITUCIONAL. A) La primera normativa de las Cortes de Cádiz. B) La Instrucción de 3 de febrero de 1823. C) El régimen local a partir de 1823. D) Las Leyes de 1870 y 1877. IV. PRECEDENTES SOLUTORIOS LEGISLATIVOS EN EL PRESENTE SIGLO. A) Intentos de reforma de la legislación decimonónica. B) El Estatuto Municipal de 1924, C) Durante la República y el *franquismo*. V. RECEPCIÓN DE LAS OPCIONES TRADICIONALES DE ORGANIZACIÓN EN EL DERECHO VIGENTE. A) La personificación del núcleo separado. B) Articulación organizatoria ínfima. C) Dos referencias a singularidades regionales. VI. A MODO DE CONCLUSION.

I. NOTA PREVIA

La falta de coincidencia, palmaria en la actualidad pero con un importante arrastre histórico, entre los conceptos de municipio y pueblo hace posible la existencia de varios núcleos poblacionales dentro de un mismo término municipal. Esta situación fáctica se despliega a lo largo de todo el territorio nacional, pero su génesis depende de una diversidad causal —motivaciones regionales, históricas, geográficas y también turísticas— que conduce a una múltiple casuística.

La existencia de municipios plurinucleares unida a la inevitable realidad de una única entidad de gobierno municipal determinan, por una parte, la existencia de un núcleo que, tradicionalmente, constituye el centro poblacional más importante del término municipal y que, precisamente, coincide con el núcleo donde reside el Ayuntamiento y, por otra parte, la configuración de los restantes asentamientos como núcleos territoriales de población de «menor rango», esto es, como periferia territorial municipal.

El tratamiento normativo que estos pueblos separados han tenido a lo largo de la evolución legislativa municipal y, esencialmente, la organización pública con la que se les ha dotado es el objeto de esta aproximación histórica, a la que guía la única finalidad de servir de expediente demostrativo de una realidad local que no pocos problemas ha ocasionado, y ocasiona, en la dinámica municipal de determinadas zonas del territorio nacional.

II. SITUACIÓN DE LOS NÚCLEOS SEPARADOS A FINALES DEL SIGLO XVIII

Obvio es señalar que la actual configuración del régimen municipal arranca de la normativa de 1812; se podría tomar como punto de partida dicho momento histórico, sobradamente se comprenderían las soluciones vigentes a la cuestión que aquí se plantea. Sin embargo, se estima útil remontarse un poco más en la historia dada la peculiar configuración de algunos de los órganos municipales que serán objeto de atención.

El régimen local que durante el siglo XIX se va perfilando no es, como ha sido apuntado en alguna ocasión, tan radicalmente singular, pues tiene un importante débito de «fórmulas históricas anteriores a la Revolución francesa»¹.

En la Edad Media, lo municipal era sinónimo de recinto amurallado de particulares leyes y costumbres, «el gobierno residía en lo interior de cada ciudad o villa»²; los autores repetían machaconamente esta idea³; son notas impuestas por la llamada «revolución comunal de la Edad Media», en la que eran las municipalidades las que determinaban por entero el aspecto organizativo; el régimen organizatorio

¹ SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO y ENRIQUE ARGULLOL MURGADAS; «Aproximación histórica al tema de la descentralización. 1912-1931», en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 41.

² MANUEL COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, Lib. de Don Angel Calleja, Madrid, 1858, pág. 259.

³ Así GUMERSINDO DE AZCÁRATE afirma que la Edad Media era «el reinado, tan absoluto como es posible, de lo vario, de lo local, de lo particular, por lo que hace a la esfera jurídica política», en *Municipalismo y regionalismo*, IEAL, Madrid, 1979, pág. 17. Véase también las opiniones de JOSÉ MARÍA ANTEQUERA, citado por FERNANDO ALBI, *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*, IEAL, Madrid, 1943.

se producía, pues. «de abajo arriba y, por tanto, en medio de una rica, pero anárquica, variedad» ⁴.

En este contexto, las villas poderosas ejercían su señorío sobre multitud de aldeas que carecían de Administración propia ⁵, siendo simples reflejos organizativos del núcleo principal que trasladaba sus particularismos a aquéllas. Así, ya en 1325 se estableció la prohibición de despojar a los pueblos de los términos y aldeas que poseían, sin proceder antes a su audiencia y decisión en juicio ⁶. En estas aldeas, que se encontraban bajo la jurisdicción de la villa, existía la figura que se conoce con la denominación de Alcalde pedáneo, aunque las leyes no lo calificaban con este apelativo sino simplemente «alcaldes ordinarios de las aldeas» ⁷; estos Alcaldes pedáneos gozaban especialmente de funciones de policía y orden público, aunque también, eso sí, muy limitadas.

La Monarquía absoluta rompe con la soberanía municipal, rompe con «ese conjunto de minúsculas taifas pseudomunicipales» ⁸; se persigue la consagración de la unidad y se alcanza una nueva decadencia municipal ⁹. En esta nueva etapa histórica el poder de los reyes llega hasta las municipalidades, el centralismo sustituye a la anarquía ¹⁰, los postulados autonomistas que regían lo local en la Edad Media se sustituyen por el autoritarismo del Monarca, desplazando los sistemas de

⁴ GUMERSINDO DE AZCÁRATE, *op. cit.*, pág. 14.

⁵ JOAQUÍN ESCRICHE, define la palabra «aldea» como lugar corto sin jurisdicción propia, que depende de la ciudad o villa en cuyo distrito está situado, en *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Imp. Eduardo Cuesta, Madrid, 1874, pág. 426.

⁶ Prohibición que aparece recogida en la *Novísima Recopilación*, Ley I, título XXI, Libro VII.

⁷ JOAQUÍN ESCRICHE, *op. cit.*, pág. 424.

⁸ FERNANDO ALBI, *op. cit.*, pág. 12.

⁹ «El desarrollo ascendente de los municipios comienza a descender en el siglo XIV, entrando en el período de su decadencia» apunta GUMERSINDO DE AZCÁRATE, *op. cit.*, pág. 12. Por su parte, JOSÉ DE POSADA HERRERA fija en la batalla de Villalar la conclusión del «poder político de los concejales en España», en *Lecciones de Administración*, Tomo I, INAP, Madrid, 1978, pág. 270.

¹⁰ Aunque, sin duda y tal como apuntó GONZÁLEZ ALONSO, a ello contribuyó también la prolongada corrupción de las estructuras municipales. Véase SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO y ENRIQUE ARGULLOL MURGADAS, «Aproximación...», *cit.* pág. 41.

elección vecinal por la designación directa de los cargos municipales; no obstante, no se puede dejar de resaltar el diferente grado de aplicación que, desde el siglo XVI hasta el XVIII, tuvieron dichas reformas a lo extenso del territorio nacional, dando lugar a una notable heterogeneidad en la integración de los órganos del Común.

Con ello se llega al reinado de Carlos III, quien introduce reformas ¹¹ que, aunque pobres en atrevimiento, alcanzaron importancia en sus implicaciones, pues conllevaban el reconocimiento de la participación vecinal como vector esencial del gobierno de los pueblos ¹².

Interesa subrayar una puntual reforma de las acometidas por el citado monarca ¹³. Mediante la Instrucción de 21 de octubre de 1768 se otorga una nueva y completa ordenación a la figura de los Alcaldes de barrio, que aunque destinada en principio y de forma exclusiva a Madrid, se amplió a otras ciudades y villas. La división de Madrid en *cuarteles*, si bien no se inicia en 1768 ¹⁴, hay que otorgar a esta fecha una muy notable importancia, ya que mediante la Real Cédula de 6 de octubre y esencialmente, a través de la enunciada de 21 de ese mismo mes, los Alcaldes de barrio se convierten en una figura ordenada y reglamentada.

Las funciones de los Alcaldes de barrio ¹⁵, a imitación de los *ediles* de Roma ¹⁶, recaían, esencialmente, sobre la policía y orden público,

¹¹ Así MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA señala la introducción de los cargos notables de diputados del Común y síndicos personeros, elegidos unos y otros por el pueblo, en *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, pág. 19.

¹² «Unico elemento posible de vida en la organización y gobierno de los pueblos» en palabras de ANTONIO SACRISTÁN Y MARTÍNEZ, *Municipalidades de Castilla y León*, IEAL, Madrid, 1981, pág. 451.

¹³ Un tratamiento global de las mismas es el realizado por JAVIER GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración Local durante el reinado de Carlos III*, IEAL, Madrid, 1980.

¹⁴ Ya en 1.604 la villa de Madrid estaba distribuida en seis *cuarteles* (Ley I, Título XXI, Libro III de la *Novísima Recopilación*). Posteriormente, en 1623 se hizo una nueva división en dieciséis *cuarteles* (Ley III, Título XXI, Libro III). En 1749 se encontraba dividida en once *cuarteles*, reduciéndose éstos a ocho en la reforma de 1768 (Ley IX, Título XXI, Libro III).

¹⁵ Estas funciones vienen recogidas en la Ley IX, Título XXI, Libro III, Punto VII de la *Novísima Recopilación*.

¹⁶ FERNANDO COS-GAYÓN, *Historia de la Administración Pública en España*, Madrid, 1976, pág. 194.

gozando de menos facultades jurisdiccionales que los pedáneos ¹⁷. La figura del Alcalde de barrio se convirtió en otro de los cauces participativos que impuso la reforma, junto con los diputados y personero del común; hasta comienzos del siglo XIX, el elemento vecinal se dejaba ver en el mecanismo electoral, aunque dada la estratificación social éste degeneró, en realidad, en un caciquismo denunciado ¹⁸. Lo relevante para el análisis que se pretende es reseñar que con esta figura se produce, en el ámbito local, una auténtica «desconcentración territorial», primero en Madrid, luego en las ciudades donde residían *Chancillerías* y *Audiencias* ¹⁹, extendiéndose posteriormente a otras ciudades y villas; éste era el aparato administrativo propio no sólo de los barrios en los que se dividían los *quarteles* del núcleo principal, sino también de los barrios situados en los arrabales, aunque, cierto es que no fue una organización homogéneamente implantada.

La situación precedente al nacimiento del régimen municipal constitucional, en cuanto a la organización de los núcleos separados de población pasa, pues, por la ubicación de estos núcleos en alguno de los dos supuestos que se han mencionado, es decir, en primer término, aldeas bajo la jurisdicción de la villa o, en segundo lugar, los arrabales de los pueblos. Siendo sus respectivos trajes orgánicos o bien los Alcaldes pedáneos o, con causa en la importante reforma apuntada, los Alcaldes de barrio.

Aldeas y arrabales han sido, por tanto, dos supuestos distintos de anejo a las villas y pueblos ²⁰; la diversa génesis de estos anejos es clara, los arrabales han sido fruto de la expansión demográfica y urbana, mientras que las aldeas eran consecuencia del poder ejercido por las grandes villas durante la Edad Media. Sin embargo, había otra realidad local, la referida a aquellas poblaciones minúsculas cuya organización había pasado «de la forma de democracia directa a la de Corporación cerrada o Ayuntamiento» ²¹ y cuya organización era descrita

¹⁷ Es claro que se tomó como modelo a la figura de los pedáneos, de ahí la atribución a los barrieros de la denominada *jurisdicción pedánea* (Ley IX, Título XXI, Libro III, *Nov. Rec.*).

¹⁸ JAVIER GUILLAMÓN, *op. cit.*, pág. 314.

¹⁹ Ley I, Título XIII, Libro V de la *Novísima Recopilación*.

²⁰ Así lo demuestra la distinta lectura de la Ley I, Título XXII y de la Ley I, Título XXI ambas del Libro VII de la *Novísima Recopilación*.

²¹ LUIS JORDANA DE POZAS, «Problemas de los pequeños municipios», en *Estudios de Administración Local y General*, IEAL, Madrid, 1961, pág. 608.

por González Linares en 1882 ²²; aquí los Ayuntamientos estaban integrados por un elenco de unos cuantos Concejos con los que se dotaba orgánicamente a cada uno de los núcleos separados, fórmula integrada por un Regidor que, a la vez de dirigir la administración del anejo, representaba al Concejo en el Ayuntamiento.

En definitiva, era ésta la organización que a comienzos del siglo XIX existía en una gran pluralidad de pueblos; son éstos los antecedentes organizatorios de las municipalidades constitucionales plurinucleares.

III. TRATAMIENTO DE LOS PUEBLOS SEPARADOS EN EL NACIMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL CONSTITUCIONAL

A) La primera normativa de las Cortes de Cádiz

Sabido es que a partir de la Constitución de 1812 nacen unas nuevas entidades locales municipales; con la labor normativa producida por las Cortes de Cádiz ²³ se elaborará una nueva concepción municipal ²⁴ que intentará equilibrar la autonomía local del medievo con la uniformidad y centralización absolutista, noción que generalizará el régimen de los Ayuntamientos, y que tomará como base un presupuesto fáctico, el pueblo, concebido como conjunto espontáneo de familias y edificaciones ²⁵.

Con el artículo 310 de la *Pepa*, la nueva respuesta ordinamental estaba servida ²⁶; con el Decreto de 23 de mayo de 1812 se completaba la

²² A principios del siglo —señala el mencionado autor—, cada pueblo por sí, y a veces unido a otro o algún barrio inmediatos, constituían la unidad administrativa llamada entre nosotros el Concejo (en Asturias y en Galicia, la parroquia, como en Inglaterra). Citado por LUIS JORDANA DE POZAS, *Id.* pág. 17.

²³ No sólo el texto fundamental, sino también el Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales.

²⁴ Un moderno concepto social y legal en palabras de ALFONSO POSADA, *Régimen local en España 1812-1919*, Lib. Gral. Victoriano Suárez, Madrid, 1910, pág. 1.

²⁵ Las leyes llamaban «pueblo» al núcleo que tenía veintiséis o veintisiete familias.

²⁶ «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente».

misma. Se confiere al Gobierno una potestad discrecional en cuanto a la constitución de Ayuntamiento en aquellos pueblos de menos de mil habitantes, a iniciativa de los mismos y con informe de la Diputación; la conveniencia y oportunidad de establecer Ayuntamiento en estos pueblos se fundamenta sobre particulares circunstancias de agricultura, industria o población; la no concurrencia de las mismas hará de aplicación el régimen de los pueblos agregados, anejos o pedanías, sin organización autónoma.

Por lo tanto, cuando en 1812 se crean las nuevas municipalidades, diversos núcleos de población seguirían integrados en la organización municipal del núcleo principal ²⁷. En éstos, cabe preguntarse sobre la suerte de los Alcaldes de barrio (y pedanías, arrabales o anejos) que en la primera década del siglo XIX eran designados sin intervención popular ²⁸; no hay ninguna mención directa a la organización administrativa que deberán tener los núcleos agregados, lo único que se encuentra es una referencia a la articulación del sistema electoral en los municipios integrados por varios pueblos separados ²⁹; lo que sí parece rotundo es la supresión de toda autoridad o cargo dominado por las notas del anterior régimen ³⁰.

No obstante, conviene dar una pincelada de realidad y señalar, simplemente, que ésta estaba dominada por una situación política

²⁷ «Los pueblos que no se hallen con estas circunstancias —las ya mencionadas particulares circunstancias de agricultura, industria o población— seguirán agregados a los ayuntamientos a que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia». Decreto de 23 de mayo de 1812.

²⁸ Señalar que por Real Orden de 26 de enero de 1801 se había suprimido la participación directa del vecindario en la elección de los alcaldes de barrio (también en arrabales y anejos). Aunque por los avatares políticos a los que se ve sometida España hay que inclinarse a pensar que esta medida no llegó a ser eficaz en todos los pueblos.

²⁹ «Para facilitar el nombramiento de electores, particularmente donde una numerosa población o la división y distancia de los pueblos o parroquias que han de agregarse para establecer su ayuntamiento, podría hacerlo embarazoso, se formarán juntas de parroquia compuestas de todos los ciudadanos domiciliados en ella...». Decreto de 23 de mayo de 1812.

³⁰ Las Cortes, mediante Decreto de 10 de julio de 1812, dictaron reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales, para evitar dudas y para una correcta hermenéutica del Decreto de 23 de mayo, establecieron que «cesarán desde luego en sus funciones, no sólo los Regidores perpetuos, sino todos los individuos que actualmente componen dichos cuerpos...».

inestable ³¹, por una notable diversidad regional ³², y por la falta de generalización en todos los pueblos de la figura del alcalde pedáneo ³³.

B) La Instrucción de 3 de febrero de 1823

Tras el período absolutista renace, en 1820, el régimen constitucional. Se retoma y se emprende una labor de reforma aprobando la nueva Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, en ella se llena el vacío dejado por la Instrucción de 1813 respecto a la organización de los núcleos separados de población.

La organización peculiar de estos poblados, conforme al artículo 187 de la Instrucción, estaba integrada únicamente por un órgano unipersonal, mero delegado del Alcalde, que podía ser un Capitular (órgano encargado del cuidado de un *cuartel*) que residiese en el anejo, o un Celador en caso contrario; no se habla en el citado artículo de «Alcalde de barrio», ni de «Alcalde pedáneo», circunstancia que sí ocurre en el artículo 186 refiriéndose, de modo exclusivo, a la división territorial de las grandes ciudades.

El cambio de acepción se debe a que las Cortes con ello quieren resaltar que en dicha normativa, y siguiendo la Constitución de 1812, se regula exclusivamente el gobierno político de los pueblos, no las funciones jurisdiccionales que puedan corresponder a los Alcaldes y demás órganos auxiliares de éstos, de ahí que el artículo 200 al referirse a los Alcaldes en calidad de Jueces rompe, en esta esfera, con el sometimiento jerárquico de los Alcaldes a los denominados *Gefes políticos*.

Los Capitulares no son más que el reflejo constitucional y administrativo de los Alcaldes de *cuartel*, en cuanto que aquéllos se transforman en un órgano integrante del gobierno interior y político de los

³¹ Tan sólo dos años más tarde, con la vuelta del absolutismo, se deja sin validez la constitución de estos democráticos Ayuntamientos. Así, la Real Cédula de 30 de julio de 1814 manda se disuelvan y extingan los Ayuntamientos y Alcaldes constitucionales, y que se restablezcan los Ayuntamientos, Corregidores y Alcaldes mayores en la planta que tenían en el año de 1808.

³² En este sentido JOSÉ FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural en Galicia*, IEAL, Madrid, 1981 y DEMETRIO LOPERENA ROTA, «Historia del municipio navarro», en *La Administración Local de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, 1987, pág. 11 y sigs.

³³ ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO, «Antecedentes poblacionales en los inicios del municipio constitucional», *REVL*, n.º 233, 1987, pág. 86.

pueblos; asimismo, los Celadores se asimilan a los antiguos Alcaldes de barrio. Hay, en conclusión, una clara correspondencia entre los Alcaldes de barrio que se recogen en la *Novísima Recopilación* y los órganos unipersonales de barriadas y aldeas a los que hace mención la Instrucción de 1823 configurándolos como auxiliares inferiores de los alcaldes ³⁴.

C) El régimen local a partir de 1823

La verdadera «ley» de régimen local, de 1823, tal como la rotuló Posada ³⁵, se vio ese mismo año fuera del ordenamiento jurídico español ³⁶.

En julio de 1835 ³⁷, justo antes de la nueva implantación de la Ley de 1823, se produce una reorganización provisional de los Ayuntamientos de la que conviene señalar dos notas, una respecto al tratamiento de los pueblos agregados, otra referente a la configuración de los Tenientes de alcalde.

En cuanto a la primera, es claro el respeto a la vida municipal de los pueblos separados que se desprende de su regulación ³⁸; en efecto, en el artículo 4.º se apuesta por la segregación, se abre la posibilidad a las aldeas de tener su propia Administración municipal como alternativa a la única organización que hasta ese momento disponían, integrada por órganos unipersonales, brazos ejecutores del gobierno del núcleo principal. Relativo a la segunda cuestión, los Tenientes de alcalde se configuran como autoridades subalternas y auxiliares de los Alcaldes, constituyendo los *cuarteles*, distritos o barrios, ámbitos territoriales delimitadores de la jurisdicción de los mismos; el artículo 5.º prevé el supuesto de aquellos municipios compuestos de varios núcleos dispersos,

³⁴ JOAQUÍN ESCRICHE, *op. cit.*, pág. 413.

³⁵ ADOLFO POSADA, *op. cit.*, pág. 86.

³⁶ El 1 de octubre se declaró nula toda la producción normativa de los períodos constitucionales. Un año después y «con el fin de que desaparezca del pueblo español hasta la más remota idea de que la soberanía resida en otro que en mi Real persona», Fernando VII, mediante Decreto de 18 de octubre de 1824, restaura la ordenación que imperaba en el absolutismo. *Id.*, pág. 108.

³⁷ Real Decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino.

³⁸ En este sentido, ADOLFO POSADA, *op. cit.*, pág. 118.

en éstos los Tenientes de alcalde sustituyen a la figura del Regidor del Concejo, representante de éste en el Ayuntamiento, y a la del Celador que aparece en la Instrucción de 1823.

Restablecida en 1836 la Instrucción de 1823 y promulgada en 1837 la nueva Constitución, se produjeron en las legislaturas de 1837-38 y de 1839 varias iniciativas de reforma de los Ayuntamientos, que no prosperaron ³⁹.

La Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, de 14 de julio de 1840, articula los presupuestos fácticos necesarios para la existencia de la figura del Alcalde pedáneo; éstos son dos, el primero referido a la unión de «varias parroquias, feligresías o poblaciones rurales», que implicará el establecimiento obligatorio de Alcalde pedáneo; y el segundo hace referencia a la existencia de «cualquier arrabal, barriada, pago, u otro establecimiento rústico ó urbano separado del resto de la población» ⁴⁰, y sitúa en la discrecionalidad del Gobierno el establecimiento de Alcalde pedáneo «cuando la necesidad o utilidad pública lo exijan»; Alcaldes pedáneos cuya designación, en ambos supuestos, se realiza por los vecinos electores del respectivo ámbito territorial. La Ley de 1840 también consagra la doble naturaleza de los Alcaldes pedáneos, como delegados del Alcalde y como representantes del respectivo pueblo, aldea o arrabal ⁴¹.

En 1845, el 8 de enero, en plena hegemonía moderada, se promulga la Ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos. Conforme a su regulación, la elección de los Alcaldes pedáneos se hará sin ningún tipo de participación popular, siendo nombrados por los *Gefes políticos*, a propuesta del Alcalde del distrito; también perderán, en gran medida, la doble condición de la que gozaban. En efecto, la figura del Alcalde pedáneo tiene como única finalidad extender el

³⁹ Sin embargo, al menos mencionar el proyecto de 3 de febrero de 1838 y, concretamente, el dictamen de la mayoría de la Comisión, en el que aparece por vez primera la acepción de «Alcalde pedáneo» (recuérdese que, éstos, en las leyes eran denominados «Alcaldes ordinarios de las aldeas»). Véase JOSÉ MORILLO-VELARDE, *El alcalde en la Administración española*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1977, pág. 276.

⁴⁰ Artículo 4.º de la Ley de 1840.

⁴¹ Una de las manifestaciones más sobresalientes de la condición de los pedáneos como representantes de sus respectivas colectividades es la recogida en el artículo 81 que le autoriza a elaborar el presupuesto, junto con «los cuatro mayores contribuyentes que en el distrito tuviesen su domicilio», en aquellos supuestos en los que el vecindario de su aldea o arrabal «hubiese de costear por sí sólo algún gasto obligatorio o voluntario».

conocimiento de la acción del Alcalde a los puntos más remotos ⁴², de ahí que sus funciones las ejerza, casi exclusivamente, en virtud de su condición de delegado del Alcalde. Ello lo acredita el hecho de que cuando un Teniente de alcalde residía en el núcleo sustituía en sus funciones al pedáneo.

Tras el bienio progresista ⁴³, el 5 de julio de 1856 se aprueba una nueva Ley de Ayuntamientos. Entre las notas que hay que destacar de este texto normativo cabe mencionar:

- 1.º. La supresión de las Tenencias de alcaldía y Alcaldes pedáneos.
- 2.º. La regulación de la figura de los Alcaldes de barrio como único órgano existente en los arrabales y núcleos separados de población.

Los Alcaldes de barrio eran nombrados por el Alcalde, a propuesta del Ayuntamiento, conservándose la exigencia de ser vecino elector del barrio, pero perdiendo, ya definitivamente, todo matiz representativo y actuando, exclusivamente, como mero delegado del Alcalde.

Es relevante ⁴⁴ el tratamiento organizativo que recibían los núcleos separados de población en esta Ley; la fórmula que preceptuaba el segundo párrafo del artículo 157 establecía que «todo arrabal separado del casco de la población, así como cualquiera otra parte del distrito apartado del mismo casco, ha de constituir barrio, sea la que fuere su población»; la única alternativa de organización que ofrecía la Ley es la segregación para constituir un nuevo distrito municipal ⁴⁵.

D) Las Leyes de 1870 y 1877

La Ley de 1870 establece un esquema de organización territorial municipal que, prácticamente, se mantendrá hasta el Estatuto Municipal de 1924. La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 únicamente

⁴² MANUEL COLMEIRO, *Derecho...*, Tomo I, *cit.*, pág. 169.

⁴³ Mediante Real Decreto de 7 de agosto de 1854 se restablece la Instrucción de 3 de febrero de 1823.

⁴⁴ Aunque corto en el tiempo ya que mediante Real Decreto de 16 de octubre de 1856 se deroga la comentada Ley.

⁴⁵ Así se recoge en su artículo 28.3.º al enumerar como uno de los supuestos posibles de segregación el de las aldeas «a gran distancia de la cabeza de su distrito municipal, separados de éste por otro u otros intermedios».

recoge las modificaciones introducidas por la Ley de 16 de diciembre de 1876, conservando el mismo modelo de organización territorial introducido en 1870.

Este municipal esquema organizativo se caracteriza por las siguientes notas: los términos municipales se dividen en distritos ⁴⁶, dependiendo su número del de Alcaldes y Tenientes de alcalde; los distritos, a su vez, se dividen en barrios ⁴⁷. Los Alcaldes, los Tenientes de alcalde (en sus respectivos distritos), y los Alcaldes de barrio (en sus correspondientes demarcaciones), constituyen el organigrama jerárquico-territorial del gobierno interior de los municipios.

Dentro de este apartado administrativo territorial, el tratamiento que reciben los núcleos separados de población viene enmarcado por dos determinaciones; la primera, ya tradicional, pasa por la reproducción, casi literal, del párrafo segundo del artículo 157 de la Ley de 1856 ⁴⁸; la segunda, una nueva solución organizativa, consiste en el reconocimiento de una administración privativa de los denominados pueblos agregados ⁴⁹.

Por tanto, las alternativas de organización de cualquier núcleo separado de población, dejando a un lado la posibilidad de segregarse para formar municipio nuevo, eran o bien constituir barrio, o bien configurarse como pueblo agregado a un término municipal, conservando, en este caso, una particular administración.

La fórmula orgánica de los pueblos agregados viene integrada por una Junta vecinal, formada por un Presidente y dos o cuatro vocales, elegidos directamente por los vecinos del pueblo, y de entre ellos; aquí, y tras no pocas reformas administrativas, se encuentra de nuevo como inmediato conformador de la organización de los núcleos separados el elemento de la participación popular. La Junta vecinal tendrá funciones que exceden de la simple delegación que implica la figura del Alcalde de

⁴⁶ Se suprime el término *cuartel* y se habla, exclusivamente, de distritos referidos a los distintos ámbitos territoriales en que se puede dividir el término municipal.

⁴⁷ Cuando contengan más de 4.000 habitantes, enuncia el texto legal.

⁴⁸ La literalidad se interrumpe por la sustitución del vocablo «distrito» que utiliza la Ley de 1856, por la noción de «término municipal», derivada del distinto significado que se atribuye al distrito a partir de 1870, referido, ya exclusivamente, a las unidades territoriales en que se divide el término municipal.

⁴⁹ Véase ADOLFO POSADA, *op. cit.*, pág. 258.

barrio, pues ejerce funciones claramente representativas de su núcleo; en este punto se hace visible el precedente legislativo de lo que el Estatuto Municipal denominará Entidades locales menores, consagrando el minúsculo intento de dotar a estas poblaciones de un órgano representativo que, en 1840, supuso la figura de los Alcaldes pedáneos; aunque, también es cierto, esta regulación de los pueblos agregados se queda a medio camino por cuanto no explicita en ningún momento la verdadera naturaleza jurídica de la Junta.

IV. PRECEDENTES SOLUTORIOS LEGISLATIVOS EN EL PRESENTE SIGLO

A) Intentos de reforma de la legislación decimonónica

A comienzos del presente siglo el régimen municipal se encontraba enmarcado normativamente en la Ley de 1877, legislación que tuvo innumerables intentos de reforma hasta el Estatuto Municipal de 1924⁵⁰; sin embargo, «justo es destacar entre la maleza de proyectos abortados el presentado por el Gobierno Maura en 1907⁵¹». La Ley de 1877 había consagrado el uniformismo municipal, Maura pretendía volver a la historia de España y restablecer un sistema de diversidad en lo local; así, en el citado proyecto, la diferenciación orgánica tiene, entre otras, la manifestación de su artículo 90 que abre la posibilidad, a los Ayuntamientos de más de trescientos mil habitantes, de un régimen de Carta orgánica, posteriormente recogido en el Estatuto municipal⁵².

Siguiendo el íter cronológico, y antes de emprender la exégesis del Estatuto Municipal, se ha de mencionar el Proyecto de Ley de 14 de noviembre de 1919, sobre bases para regular la vida municipal en las

⁵⁰ En 1910 se escribía por el profesor ADOLFO POSADA que «entre 1877 y 1882 intentáronse algunas reformas en el régimen municipal, pero sin resultado». Con expresiones igualmente palmarias, en la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de 1924 se decía que «no es reciente, ni mucho menos, el afán de renovar nuestro régimen municipal. Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la Ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces».

⁵¹ Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de 1924.

⁵² CARLOS GARCÍA OVIEDO, «La diferenciación orgánica municipal en los proyectos de reforma de régimen local de D. Antonio Maura», en *Ideario de Don Antonio Maura sobre la Vida Local*, IEAL, Madrid, 1954, pág. 395.

grandes ciudades ⁵³. Dicho proyecto, en su base octava, otorga al Ayuntamiento la exclusiva competencia sobre «organización interior», incluyendo dentro de esta noción: la división interior del territorio, la organización y distribución de las funciones municipales, y la creación de organismos consultivos y auxiliares de toda clase. La diversidad orgánica, al menos en las grandes *urbes*, alcanzaba con este proyecto su máxima expresión, otorgando a las poblaciones que caían bajo su ámbito de aplicación una verdadera potestad autoorganizatoria. La división interior del término municipal y el establecimiento de órganos en las distintas unidades territoriales se escapaban del uniformismo reinante en la legislación decimonónica, y se adentraban en las competencias exclusivas de los Ayuntamientos; con ello, sin duda, los núcleos separados de población hubiesen podido adquirir un peculiar revestimiento organizativo.

B) El Estatuto Municipal de 1924

La normativa de 1924 puede definirse, con referencia al tratamiento de los núcleos separados, a través de dos notas: consagración de una auténtica Administración indirecta del municipio ⁵⁴ (las Entidades locales menores); y atribución al gobierno municipal de la potestad para el establecimiento de una Administración periférica. Asimismo, se regula el régimen de Carta orgánica.

Entidades locales menores y régimen de Carta constituyen dos de las primeras excepciones que introduce el legislador español al uniformismo local, en su vertiente organizativa ⁵⁵.

a) *La Administración indirecta del municipio*

El Estatuto configura las Entidades locales menores; terminología que, a pesar de la oposición de algún autor ⁵⁶, adquirirá carta de

⁵³ Aplicable a las ciudades de población superior a cien mil habitantes, según la Base primera del proyecto.

⁵⁴ Se sigue, en este punto, la terminología utilizada por JOSÉ ORTIZ DÍAZ, *La desconcentración territorial en la Administración local*, IEAL, Madrid, 1972.

⁵⁵ LUIS JORDANA DE POZAS, «Conclusiones del seminario sobre régimen local de uniformismo, variedad o autodeterminación», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1961, pág. 356.

⁵⁶ Véase lo que al respecto, y con referencia al profesor ADOLFO POSADA, escribe FERNANDO GARRIDO FALLA, «Entidades locales menores», en *REVL*, n.º 35, 1947, pág. 650.

naturaleza y será utilizada en la legislación y doctrina hasta nuestros días. Se hace indispensable señalar, al menos, la novedad organizativa que conlleva el régimen de las Entidades locales menores en el Estatuto de 1924.

Ya la Exposición de Motivos refleja con notoriedad uno de los pilares que constituyen la nueva figura: su personalidad jurídica ⁵⁷, calificada de pública de forma implícita a lo largo del propio articulado del Estatuto, y explícitamente por la doctrina ⁵⁸. El procedimiento para la constitución de estas nuevas Entidades se reguló en el Reglamento sobre población y términos municipales. Precisamente, en esta disposición se establece la regla de engarce de las Entidades menores con el decimonónico régimen de los pueblos agregados ⁵⁹, precedente legislativo puesto ya de manifiesto ⁶⁰. La fórmula orgánica de las Entidades menores, dependiendo de su población, consistirá bien en el régimen de Concejo abierto, bien en la existencia de una Junta vecinal, siendo la elección directa por los vecinos del núcleo el mecanismo electoral que se articula.

En conclusión, con la normativa de 1924 se pasa del simple pueblo agregado, «sujeto sin personalidad jurídica ni funciones específicas» ⁶¹, a la Entidad local menor, ente con personalidad jurídica publicada y funciones *ex lege*.

⁵⁷ El nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendra..., y admite también la de los anejos, parroquias y demás grupos menores de población, que tanto abundan en algunas regiones españolas».

⁵⁸ FERNANDO GARRIDO FALLA, «Entidades...», *cit.*, pág. 688; y MANUEL PONS BRUNET, «Las entidades locales menores. Consideraciones sobre su existencia y régimen», en *REVL*, 1949, n.º 46, pág. 551.

⁵⁹ Es la Disposición Transitoria Octava del Estatuto la que establece que los anejos o agregados adquieren *ex lege* la naturaleza de las Entidades locales menores, gozando de plena personalidad «sin necesidad de petición por los interesados ni de reconocimiento por las Corporaciones municipales».

⁶⁰ Es, precisamente, en 1924 cuando se publica la obra de VICENTE FLÓREZ DE QUIÑONES Y TOMÉ: *Contribución al estudio del régimen local y de la economía popular en España. Los pueblos agregados a un término municipal en la Historia, en la legislación vigente y en el derecho consuetudinario leonés* Obra calificada de joya bibliográfica por FLORENTINO AGUSTÍN DÍEZ GONZÁLEZ, «El municipio rural en el Estatuto de Calvo Sotelo», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, IEAL, Madrid, 1975, pág. 388.

⁶¹ MANUEL PONS BRUNET, «Las entidades...», *cit.*, pág. 553.

b) La Administración periférica municipal

Los municipios, en virtud de los preceptos estatutarios, podían tener dos tipos de Administración periférica; la primera, de acuerdo con el régimen general, la segunda, a través del régimen de Carta, donde las posibilidades de organización se elevaban exponencialmente. Éstos son, por tanto, los planteamientos a bosquejar, es decir, el margen municipal que permite el marco organizativo del Estatuto, y el significado del régimen de Carta orgánica.

En cuanto al régimen general, el Estatuto mantuvo la división por distritos existente a su entrada en vigor; ahora bien, le otorga al Ayuntamiento la potestad referida a la organización y distribución de dichas unidades territoriales, y le confiere al Alcalde la potestad referida a la organización y distribución de funciones, posibilitando la desconcentración territorial por distritos, al frente de los cuales se sitúa una Tenencia de alcaldía, como órgano peculiar de los mismos. En cuanto a la división de los distritos en barrios, únicamente el artículo 100 otorga al Alcalde la facultad de nombrar Alcaldes de barrio, sin añadir nada más ni sobre dicha unidad territorial ni sobre el órgano de la misma. Pero, ¿qué tratamiento orgánico reciben los núcleos separados de población? Evidentemente, se refiere esta cuestión a aquellos núcleos que no tenían la consideración de pueblos agregados y, por tanto, no se constituyeron en Entidad menor.

Pues bien, en el Estatuto no se repite el párrafo que desde 1856 venía otorgando a los núcleos separados la condición de barrio sea la que fuere su población, por lo que, teniendo esto presente y sumado a la facultad del Ayuntamiento para realizar una nueva división interna del territorio, hay que entender incardinada dentro de la potestad municipal la posibilidad orgánica de considerar como distrito a los núcleos separados que no constituyan Entidad local menor. Se estima, pues, que el Estatuto otorgó, aun de forma inconsciente, una nueva posibilidad de solución organizatoria para los núcleos separados, una alternativa diferente de la acogida en la legislación decimonónica que se suplía, aunque siguiendo los patrones de organización de la misma.

El segundo tipo de Administración periférica con la que podía contar un Municipio venía de la mano de uno de los más importantes mecanismos que el Estatuto estableció para producir la quiebra del uniformismo existente: el régimen de Carta orgánica.

Es la propia Exposición de Motivos del Estatuto la que señala la insuficiencia de éste para ofrecer a cada municipio la fisonomía organizatoria

que más le convenga ⁶². Por ello, como solución, otorga a cada municipio la facultad para diseñar su propio traje orgánico a través del régimen de Carta, dentro —señala— del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano. Explícito fue, al respecto, el profesor Jordana de Pozas al señalar, en 1925 ⁶³, que mientras en el régimen anterior existían las mismas disposiciones para todos los casos, en el régimen instaurado por el Estatuto el legislador sólo da su opinión en defecto de la opinión de los pueblos.

La injerencia del Estado en el régimen de Carta, sin dejar de ser importante ⁶⁴, se intenta alejar de criterios de oportunidad, recibiendo, con ello, la autonormación de los municipios un fuerte impulso ⁶⁵. Sin embargo, este régimen de Carta orgánica tuvo muy escasa operatividad práctica ⁶⁶.

C) Durante la República y el franquismo

Sobre el gobierno interior de los pueblos, el desarrollo legislativo de la constitucionalmente garantizada autonomía municipal es, en la II República, antes regional que estatal; ello, sin duda, porque en este punto se mira hacia los Estados con colectividades territoriales autónomamente fuertes, en los que se confiere a las mismas la facultad de determinar el sistema de integración interior ⁶⁷.

⁶² Así expresa que «ni siquiera bastaría establecer en la ley ocho o veinte modelos de organización», ya que la gran variedad comunal que produce «la geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número».

⁶³ Conferencia dada en Burriana el 19 de abril de 1925. LUIS JORDANA DE POZAS, «Régimen de carta municipal», en *Estatutos de Administración Local y General*, IEAL, Madrid, 1961, pág. 705.

⁶⁴ La competencia para la aprobación definitiva de la Carta orgánica se confiere al Consejo de Ministros.

⁶⁵ En sentido contrario, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO le dio a la misma «un valor más que relativo». «Problemas de los municipios rurales», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, IEAL, Madrid, 1961, pág. 284.

⁶⁶ JOSÉ ORTIZ DÍAZ pone de manifiesto el hecho de que el proyecto de Carta municipal más importante, aprobado por el Ayuntamiento de Cádiz en 1930, no llegó a prosperar. «La variedad local, el régimen de Carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, IEAL, Madrid, 1975, pág. 314.

⁶⁷ EDUARDO L. LLORENS, «La autonomía en la integración política», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932, pág. 145.

En efecto, el 14 de agosto de 1933 se aprueba la Ley Municipal de Cataluña que, además de contemplar la posibilidad de Carta orgánica, otorga a las Corporaciones municipales competencia para la creación de entidades autónomas submunicipales, no estableciendo condiciones legales encorsetadoras de la potestad autoorganizatoria municipal en su vertiente territorial; todo ello acorde con los postulados regionalistas imperantes, ya que, como puso de manifiesto Nieto ⁶⁸, el regionalismo siempre ha concebido sus autonomistas reivindicaciones juntas con una autonomía local basada en la diversidad de las realidades comunales.

Se puede afirmar, por tanto, que en la Ley catalana el régimen interior de los municipios, sin perjuicio de la posibilidad de Carta orgánica, se ordenará a través de las oportunas reglamentaciones municipales. Pues bien, esta conclusión normativa se recoge literalmente en la Base XX de la Ley de 10 de julio de 1935. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 articula la Ley de Bases del mismo año; la única matización organizatoria que señala es la referente a la figura del Concejal delegado en núcleos separados de población, como fórmula orgánica periférica municipal en los mismos; por lo demás, se consigue con este texto normativo consolidar uno de los momentos de la historia de España donde más garantías se ofrece a la autonomía municipal, incardinando dentro de la misma uno de sus contenidos esenciales, la potestad de autoorganización, aun cuando hay que esperar bastantes años más para verla explícitamente recogida en un texto legal.

Con la nueva etapa histórica, el 17 de julio de 1945 se aprueba una nueva Ley de Bases de Régimen Local, modificada en 1953 y desarrollada mediante Decreto de 24 de junio de 1955. El tratamiento de los núcleos separados en este marco normativo ⁶⁹ se ve determinado por las siguientes notas:

⁶⁸ ALEJANDRO NIETO GARCÍA, «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en *Descentralización Administrativa y Organización política*, Tomo II, Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 134. Este autor señala cómo ya en 1918 se impulsaba la creación de Ayuntamientos sobre una base autonomista, propugnando la clasificación de los mismos en dos tipos: «simples, en las ciudades y villas, considerando como tales las que cuenten en un solo grupo de población con vecindario suficiente para dar vida desahogada a la institución; y compuestos, los que se forman por la agrupación de aldeas de pocos vecinos», citando a CARRETERO, *La cuestión regional de Castilla la Vieja: el regionalismo castellano*, Segovia, 1918.

⁶⁹ Marco que hay que completarlo con los Reglamentos aprobados en 1952, sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, y sobre Población y Demarcación territorial de las Entidades locales.

1ª. En cuanto a la Administración indirecta del municipio (Entidades locales menores): el Alcalde pedáneo se convierte, de nuevo, en el órgano unipersonal, nombrado sin participación vecinal.

2ª. En cuanto a las soluciones orgánicas ofrecidas por el marco legislativo general para la Administración periférica (además de mantenerse la posibilidad de constituir régimen de Carta orgánica) hay que señalar:

- Se mantiene la tradicional división del término municipal en distritos y de éstos en barrios. La distribución en distritos compete a la Administración estatal, mientras que la división de aquéllos en barrios se atribuye al Ayuntamiento.
- El órgano del distrito es el Teniente de alcalde. Su nombramiento, con carácter discrecional, corresponde al Alcalde.
- Como órgano de los barrios se establecen los Alcaldes de barrio, nombrados, asimismo, por el Alcalde. Entre los supuestos fácticos que dan lugar al establecimiento de Alcalde de barrio, se encuentran los poblados separados que no constituyan Entidad local menor, dándoles implícitamente, pues, la naturaleza de barrio a dichas unidades poblacionales.

Este es el estado normativo a la entrada en vigor de la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975 ⁷⁰. Referente al estudio que se sigue, dicha Ley no introduce nada significativo si salvamos la ruptura de la relación Tenientes de alcalde-distritos, aunque se mantiene la posibilidad de que aquéllos asuman atribuciones por razón del territorio. Más novedosa fue, en este sentido, la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales, ya que filtra, de nuevo, el elemento participativo popular en la designación de Alcaldes pedáneos, es decir, hasta la Administración indirecta del municipio.

V. RECEPCIÓN DE LAS OPCIONES TRADICIONALES DE ORGANIZACIÓN EN EL DERECHO VIGENTE

La disyuntiva organizatoria de los núcleos separados de población se circunscribía tradicionalmente o bien en una administración

⁷⁰ Aunque con anterioridad se aprobaron para Madrid y Barcelona, en virtud del artículo 94,2 de la Ley de 1955, unos regímenes especiales que en lo relativo a la organización municipal incluían un revestimiento orgánico propio de las unidades territoriales en las que se dividía el municipio, esto es, las Juntas de Distrito.

autónoma dentro de la municipal o bien en tener simplemente un órgano unipersonal que, salvo honrosas excepciones, se configuraba como un mero delegado del Ayuntamiento, solución organizatoria ésta pobre en expectativas funcionales y sin virtualidad alguna en orden a la integración del vecindario en la gestión municipal. A estas opciones se unía la línea segregacionista que abre la Constitución de Cádiz y que, relativamente en pocos años, conducirá a la problemática de los pequeños municipios, y ocasionará un cambio legislativo tendente a obstaculizar el ideal segregacionista. Éstas son las fórmulas organizatorias tradicionales con las que revestir los núcleos separados de población, fórmulas que son fielmente recogidas por la legislación vigente.

A) La personificación del núcleo separado

a) *La segregación y constitución de un nuevo municipio. Una alternativa a excluir, como regla general*

No puede evadirse el presente trabajo de realizar un ligero vuelo sobre la solución que representa para los núcleos separados la segregación del término municipal al que pertenecen ⁷¹.

Se puede inferir de la ordenación actual una profundización en la naturaleza excepcional de los supuestos de constitución de nuevos municipios, así como un criterio endurecedor de los requisitos mínimos exigibles para que pueda producirse una segregación ⁷².

En efecto, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo han mantenido una nítida línea de rigidez a la hora de pronunciarse favorablemente a la segregación, examinando pormenorizadamente desde el resultante grado de suficiencia económica de los núcleos afecta-

⁷¹ Evidentemente no se pretende reconstruir, ni siquiera reflejar, las elaboraciones doctrinales respecto a la alteración de términos municipales. Varias han sido las publicaciones que abordan directa y exclusivamente dicho fenómeno, así puede citarse la obra de SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA, *Los términos municipales y sus alteraciones*, IEAL, Madrid, 1947; y en cuanto al Derecho vigente pueden verse: FRANCISCO SOSA WAGNER y PEDRO DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987, y CATALINA ESCUIN PALOP, «La alteración de los términos municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, págs. 1141 y sigs.

⁷² GABRIEL REAL FERRER y ESTEBAN CAPDEPÓN FERNÁNDEZ, Dictamen sobre la solicitud de segregación planteada por un grupo de vecinos del Ayuntamiento de Teulada, Universidad de Alicante, 1986.

dos, hasta la constatación de vigorosos nexos de vinculación poblacional ⁷³. La segregación supone una fragmentación de la célula básica que es, desde luego, el Municipio, y por lo tanto debe ser tomada con cautelas y esgrimida en contados supuestos.

No obstante, la normativa vigente sigue respetando la posibilidad de constitución de nuevo municipio por parte de los núcleos separados de población, por cuanto que la separación geográfica entre núcleos poblacionales de un mismo término municipal se considera como el supuesto fáctico clásico y único de segregación ⁷⁴; dicha posibilidad se encuentra encorsetada entre presupuestos y condiciones, permitiendo utilizar a la Administración competente criterios de oportunidad basados en el interés público, interés que no se circunscribe exclusivamente al de la colectividad afectada sino que también hace referencia al interés público autonómico en relación a una ordenación racional del territorio ⁷⁵.

En resumen, la competencia para conformar el mapa territorial, en cuanto a los entes locales, es autonómica, gozando esta Administración de un amplio margen de discrecionalidad ⁷⁶, aunque ello no exime de la motivación suficiente que debe contener la resolución última ⁷⁷. Se escapa, por tanto, esta solución no sólo de la capacidad del propio núcleo interesado, sino también de las potestades municipales.

⁷³ Véanse Dictámenes del Consejo de Estado de 2 de febrero de 1978, de 12 de noviembre de 1954, de 9 de mayo de 1959, de 20 de febrero de 1969, así como Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1978, de 23 de febrero de 1981, de 5 de octubre de 1981 y de 15 de junio de 1984.

⁷⁴ Derivado de ello es, sin duda, el criterio jurisprudencial, ya sentado con la anterior legislación y reafirmado con la entrada en vigor de la vigente normativa, según el cual es indispensable para el expediente de segregación la existencia de un croquis o mapa gráfico determinante de los extremos que tengan relevancia geográfica para la determinación del nuevo territorio municipal. Obligación material ésta derivada del segundo párrafo del artículo 13 de la Legislación básica. Precisamente esta proposición normativa fue objeto de impugnación por la Junta de Galicia, aduciendo como fundamento fáctico la cuantitativamente consolidada población dispersa gallega, y como fundamento de Derecho el artículo 2, punto segundo, del Estatuto de la Comunidad. Véase la peculiar interpretación del Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico Octavo de la Sentencia 214/1989.

⁷⁵ Véase el Dictamen del Consejo de Estado n.º 51.697, dado en relación a la solicitud de segregación del núcleo denominado Moraira del Municipio alicantino de Teulada. En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1983.

⁷⁶ Dictámenes del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 1984 y de 26 de marzo de 1987.

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989.

b) *La constitución de entidad submunicipal*

Al igual que con el anterior supuesto, la existencia de un núcleo separado de población se instituye como el único presupuesto de hecho tenido en cuenta por la proposición normativa básica para la creación de una entidad de ámbito territorial inferior al municipio. Desde la óptica de solución organizatoria, el núcleo separado a través de esta fórmula adquiere una Administración descentralizada. Es, pues, la descentralización el principio orgánico que subyace en la creación de una entidad submunicipal; se mantiene la tradición normativa, se puede seguir afirmando su consideración de Administración indirecta del municipio ⁷⁸.

Esta alternativa organizatoria no se agota, sin embargo, en una simple técnica de descentralización administrativa, sino que se complementa por el elemento de participación popular, concretado en la elección directa de su órgano unipersonal ejecutivo, lo que, al menos, matiza su configuración como simple Administración indirecta del municipio, ya que, derivado de esa legitimación popular, el órgano unipersonal gozará de una facultad de dirección y ejercerá autorresponsablemente sus competencias ⁷⁹.

En la creación de una entidad submunicipal vuelve a primar el interés público autonómico, determinando esto que la descentralización, como principio orgánico inspirador de soluciones territoriales de organización municipal, para los núcleos separados, escape definitiva y absolutamente de la disponibilidad municipal.

c) *Una reflexión de conjunto*

Fácil es la conclusión que se desprende de los dos apartados expuestos, esto es, la imposibilidad de utilizar por el Ayuntamiento, en virtud de su potestad autoorganizatoria, fórmulas que conlleven la creación de una nueva persona jurídica pública en el mapa administrativo territorial.

⁷⁸ Válido sigue siendo, como ya se ha manifestado, lo apuntado por FERNANDO GARRIDO FALLA, «Entidades...», *cit.*, pág. 695.

⁷⁹ Tener presente que la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, en su Fundamento Jurídico Quince, establece el carácter no básico de los órganos de las entidades submunicipales regulados en el artículo 45, 2.b) de la Ley básica, «por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico».

Las soluciones de personificación de los núcleos separados reciben la razonable crítica de la doctrina por producir una reducción del marco territorial de prestación de servicios, siendo esto contrario a los buscados criterios asociativos, apropiados para la consecución de una auténtica eficacia prestacional ⁸⁰.

La problemática de una gran pluralidad de los núcleos separados no se centra, exclusivamente, en la eficacia a la hora de recibir la prestación de servicios por parte del Ayuntamiento, sino también va referida a la ausencia de lazos con el núcleo donde reside el gobierno municipal, lo que exige no sólo dotar de organización a las llamadas, por Morrell Ocaña ⁸¹, relaciones de contacto, sino que asimismo hace indispensable integrarlas con estructuras territoriales de participación, solución que puede alcanzarse sin recurrir a la técnica personificadora.

B) Articulación organizatoria ínfima

La tradicional figura del Alcalde de barrio, mero delegado del Alcalde como órgano unipersonal de estas unidades territoriales, ha sido omitida en la Ley básica, sin duda por coherencia con sus propios planteamientos en cuanto al régimen organizativo. Asimismo, también ha sido suprimida la referencia a los Tenientes de Alcalde delegados por distritos. Es en la normativa estatal no básica donde se menciona a estas tradicionales figuras, aunque denominándolas genéricamente «representantes del Alcalde» ⁸², manteniéndose la exigencia de la residencia del representante en el ámbito territorial de que se trate.

El elemento teleológico que guía la figura del representante del Alcalde en el núcleo separado, no es dotar a éstos de un órgano propio de gestión de sus peculiares intereses, sino de servir como simple órgano de conexión entre los vecinos del núcleo separado y el gobierno municipal, causa por la que si se quiere rotular de solución organizatoria la existencia de los mismos, hay que calificarla a continuación de ínfima, resultando despreciable en su concepción de alternativa. Incluso, en

⁸⁰ En este sentido, FRANCISCO LLISSET BORREL, *Manual de Derecho Local*, Abella, Madrid, 1985, pág. 189.

⁸¹ LUIS MORELL OCAÑA, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid, 1972, pág. 164.

⁸² Así, el artículo 20.1 del Decreto Legislativo 781/1986, y el artículo 122.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

ocasiones puede generar un sentimiento de repulsa en los vecinos del núcleo, por la consideración de estos representantes como meros mandatarios del gobierno municipal «central».

C) Dos referencias a singularidades regionales

Se trata de explicitar la alternativa organizatoria que, en su caso, conllevan dos instituciones administrativas de ilustre abolengo, esto es, los montes vecinales en mano común y la parroquia.

a) *La privativa organización de ciertos núcleos separados*

La rúbrica es relativa a la problemática que une a determinados grupos sociales, en cuanto tales, con la titularidad y aprovechamiento de unos concretos bienes raíces, esto es, los denominados montes vecinales en mano común⁸³. En la actualidad se trata de una relación existente esencialmente en el noroeste de España, ya que la historia jurídica de estos bienes se caracteriza, en el resto del país, por un traslado de titularidad hacia los entes municipales, lo que no ocurre, fundamentalmente, en Galicia por su dispersión en cuanto a los asentamientos poblacionales, impidiendo ello la confusión entre las estructuras político-administrativas y las sociales⁸⁴.

Hasta 1968, la construcción del andamiaje jurídico de esta institución venía realizándose por la jurisprudencia, de ésta, y siguiendo a Nieto⁸⁵, se deducía que la propiedad de estos montes pertenecía al común de los vecinos, cuyos derechos se articulaban en una comunidad de tipo germánico, se trataba, pues, de una titularidad dominical y de una organización por entero privadas. La Ley de 27 de julio de 1968, intentando establecer una regulación precisa⁸⁶ dio lugar a un nido de

⁸³ Son ya clásicas las obras de los profesores ALEJANDRO NIETO GARCÍA, «Bienes comunales», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1964; RAÚL BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común*, IEAL, Madrid, 1986; y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Santander, 1986.

⁸⁴ ALEJANDRO NIETO GARCÍA, «Bienes...», *loc. cit.*, pág. 455.

⁸⁵ *Id.*, págs. 426 y 432.

⁸⁶ Como ingenuamente enuncia en su Exposición de Motivos.

conflictos, entre ellos el relativo a la naturaleza de la personalidad de la comunidad de vecinos ⁸⁷. Otra cuestión de relieve que se desprendía de la regulación establecida por la legislación de 1968 era la exigencia, para su aplicabilidad, de que la parroquia, aldea, lugar, caserío o barrio no estuviesen constituidos en Entidad municipal ⁸⁸, lo que conecta con el histórico desapoderamiento de los montes de titularidad de los citados núcleos poblacionales en favor de los Ayuntamientos ⁸⁹.

La Ley de 11 de noviembre de 1980 hace desaparecer los puntos negros de la anterior legislación. En efecto, en aquélla se caracteriza a estos grupos sociales como comunidad de bienes, de naturaleza privada y de tipo germánico, sin personificar, siendo permanente la relación con su patrimonio y, por lo tanto, independiente a la constitución o no, por dichos núcleos, de entidad administrativa alguna. Conviene detenerse en esta última afirmación en cuanto a la relevancia organizatoria que, sin duda, implica.

El núcleo poblacional de que se trate, o más exactamente su vecindario, tendrá, en todo caso, una organización estatutaria y de naturaleza privada que realizará la gestión administrativa del monte y la representación, a estos efectos, de la comunidad vecinal. Con independencia de ello, el núcleo puede tener una organización local personificada, o carecer de ella al estar dotado, exclusivamente, de un órgano unipersonal representante del Alcalde. De igual forma, nada obsta a la posibilidad de revestir a estos asentamientos, en aplicación de las nuevas coordenadas organizatorias, con órganos territoriales de gestión municipal desconcentrada y de participación vecinal.

En resumen, nada añade a la solución orgánica de naturaleza pública con la que se recubra al núcleo separado su especial relación con determinados bienes raíces. Son organizaciones, en todo caso, paralelas, que no se entorpecen al no coincidir ni en contenido, ni en finalidad, aunque haya una total confusión entre el grupo social, en cuanto tal, y el ámbito territorial y personal de la entidad administrativa ⁹⁰.

⁸⁷ Véase ALEJANDRO NIETO GARCÍA, «La Ley de montes vecinales en mano común», en *RAP*, 1968, n.º 57, pág. 359 y sigs.

⁸⁸ Véase su artículo primero.

⁸⁹ PABLO MENÉNDEZ GARCÍA, «Las entidades locales menores», en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pág. 1027.

⁹⁰ Las mismas pautas organizatorias son positivizadas por la Ley 13/1989, de 10 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre montes vecinales en mano común.

b) *La parroquia* ⁹¹

Se define doctrinalmente la parroquia como agrupación de aldeas que han constituido, tradicionalmente, una fáctica unidad administrativa ⁹². Legalmente es definida como núcleo primario de organización colectiva y con base territorial ⁹³. Es, sin embargo, de la personificación de la parroquia de la que dependen los exactos perfiles organizatorios de la misma.

En efecto, la personificación de la parroquia conllevará la conversión de la misma en una entidad local submunicipal, de lo contrario, la organización parroquial vendrá integrada por sus «alcaldes pedáneos», unidos por un nexo jerárquico al órgano municipal de gobierno. También cabe aplicar a la parroquia los planteamientos organizatorios derivados del artículo 24 de la Ley básica.

Por lo tanto, aunque la singularidad poblacional en el noroeste del país, tiene, sin duda, una notable relevancia en múltiples aspectos, no sólo sociales sino también jurídicos ⁹⁴, en lo que concierne a la vertiente orgánica, la parroquia no difiere de las soluciones organizatorias ya apuntadas.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Mediante el análisis de la tradición legislativa se ha constatado que las opciones organizatorias respecto a los pueblos separados eran, casi con exclusividad, las siguientes:

⁹¹ Existe la institución parroquial en las Comunidades del Noroeste de España, como es el caso de Galicia, con notable importancia cuantitativa y cualitativa, o el supuesto de Asturias con desarrollo legal a través de la Ley 11/1986, de 20 de noviembre. Un examen exhaustivo puede verse en JOSÉ FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural en Galicia*, IEAL, Madrid, 1981.

⁹² Id., pág. 521.

⁹³ Exposición de Motivos de la Ley gallega de 29 de diciembre de 1983, sobre actuación intensiva en las parroquias rurales.

⁹⁴ El mismo concepto jurídico indeterminado de núcleo de población se ve afectado de manera especial. Véanse al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, y el estudio de JOSÉ LUIS MEILÁN GIL y JAIME F. RODRÍGUEZ-ARANA, «Asentamiento de la población y ordenamiento jurídico gallego», en *REALA*, 1989, n.º 244, pág. 751.

- a) La personificación del núcleo, constituyendo éste un nuevo municipio; tesis segregacionista en muchas ocasiones defendida por el núcleo separado, con la finalidad de evitar la genuflexión al núcleo en el que reside el Ayuntamiento.
- b) La existencia en el núcleo separado de un simple representante del gobierno municipal; aquí prevalecería la tesis centralista del respectivo núcleo principal.
- c) Un *tercium genus* que viene representado por la constitución de una Entidad submunicipal.

Si bien con esta última solución se pretende llegar a un equilibrio en la dicotomía núcleo principal-núcleo separado, éste pasa por la creación de una nueva persona jurídica pública, alternativa no conveniente en la mayoría de los supuestos, aunque, cierto es, antes de la vigente regulación se configuraba como la única posibilidad de gozar el núcleo separado de una administración autónoma.

Sin embargo, la nueva regulación ofrece nuevas posibilidades organizatorias alrededor de una adecuada e, incluso, imaginativa implementación de la potestad autoorganizatoria municipal. A través de los principios de autoorganización y participación ⁹⁵ los municipios pueden dotar a los núcleos separados de fórmulas no personificadas de organización, pero en las que la satisfacción de las lógicas exigencias de estos núcleos puede ser plena, y en las que se resuelvan las nuevas problemáticas surgidas en el ámbito local.

En efecto, gracias a una fuerte labor urbanizadora y edificadora, en ocasiones fruto del empuje turístico en determinadas zonas del territorio nacional, ciertos núcleos separados han ido consolidándose en su consideración de grupo social autónomo, determinando, con ello, el nacimiento de una problemática municipal cuyos perfiles son dibujados por las tensiones que entre el núcleo principal y el núcleo separado se exteriorizan, esencialmente, en cuanto a los recursos económicos que se generan y que, en muchas ocasiones, alientan el sentimiento segregacionista.

Otra problemática que suele concurrir cuando el núcleo separado no tiene la suficiente potencia recaudadora ni empuje vecinal, es la

⁹⁵ Dos son los artículos de la Ley básica, el 24 y el 69.2, los que determinan las nuevas posibilidades organizatorias para los núcleos separados.

relativa a la omisión, por parte del gobierno municipal, de la necesaria prestación, al menos con un nivel similar al del núcleo principal, de los servicios mínimos obligatorios ⁹⁶.

Ambas cuestiones planteadas llevan a los vecinos del asentamiento poblacional separado a sentir no sólo los golpes impetuosos del mar, cuando aquél sea costero, sino también el embate del órgano municipal de gobierno. Este sentimiento puede ser, sin duda alguna, minimizado o, al menos, compensado mediante la representatividad de los intereses del núcleo separado en los órganos municipales, así como a través de fórmulas de gestión y administración en algún grado autónomas, sin que ello implique necesariamente conducir la resolución a las tradicionalmente admitidas fórmulas de personificación.

Nuevas son las coordinadas solutorias que la legislación ofrece, innovadora debe ser, pues, la imaginación de los responsables políticos municipales, ofertando a estas poblaciones posibilidades de participación real y efectiva en las decisiones que les afecten. Son nuevas alternativas organizatorias que pueden hacer bajar el dinamómetro en la medición de las tensiones entre los diversos núcleos poblacionales, aunque en absoluto hay que tañer las campanas en anuncio de una panacea, ya que todo dependerá de lo lerda o rápida que sea la autoridad municipal a la hora de tomar decisiones, así como de la efectiva traslación de funciones a los núcleos separados, evitando la creación de simples paramentos organizativos vacíos de contenido.

⁹⁶ Ya en julio de 1978, el profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO planteaba en el Senado, y a través de un ruego al Gobierno, la cifrada problemática al solicitarle a éste que «a la par que se pone en marcha la política de concentración de municipios cuide con todo rigor los mecanismos necesarios para que los núcleos apartados ni se sientan ni queden proscritos a la hora de resolver los problemas, de forma que queden garantizados sin dificultades los derechos de las minorías, siendo tal vez oportuno poner en marcha los estudios pertinentes con vistas a la futura regulación del régimen local».