

Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español

Enrique Orduña Rebollo
Director de la Biblioteca del INAP

SUMARIO: I. LA ORGANIZACIÓN DEL MAPA MUNICIPAL EN EL ANTIGUO RÉGIMEN. II. EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL. a) *El cambio institucional.* b) *La abolición de los señoríos y el fin del feudalismo.* III. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. a) *La Comisión de Constitución.* b) *Los Ayuntamientos en el texto constitucional.* c) *El desarrollo constitucional de la legislación de municipios.* d) *La extensión de Ayuntamientos.* e) *La organización municipal en la transición al constitucionalismo 1833-1842.* IV. EL MAPA MUNICIPAL EN 1842. a) *El número de Ayuntamientos en el censo de 1842.* b) *El mapa municipal en la década moderada.* c) *El mapa municipal en la segunda mitad del siglo XIX.* V. LA EVOLUCIÓN DEL MAPA MUNICIPAL DE 1900 A 2003. a) *Los Ayuntamientos y la crisis de 1960-1975.* b) *El mapa municipal después de la Constitución de 1978.* VI. UNA REFLEXIÓN FINAL.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, algunos de cuyos extremos han sido recogidos en la obra *Municipios y Provincias*, de próxima aparición y otros están en proceso de elaboración para un estudio más amplio. Esta colaboración al homenaje del profesor Sebastián Martín-Retortillo, que durante los años 1977-78 desempeñó la dirección del Instituto de Estudios de Administración Local, es una muestra de mi reconocimiento y gratitud a su docencia y a la confianza que tuvo con el que suscribe. Muchas de sus enseñanzas me sirvieron, primero, para consolidar mi vocación de historiador de la Administración territorial y, en segundo lugar, para fomentar el rigor de las investigaciones.

Territorio y población son dos conceptos vinculados directamente a la organización local; en el caso de España sus antecedentes se remontan a los primeros momentos de la repoblación entre los siglos X y XIII, cuando los primitivos núcleos de población reunidos alrededor de una iglesia, un monasterio, o una propiedad, evolucionaron con el paso del tiempo hacia núcleos urbanos organizados bajo fórmulas concejiles o municipales. La mayoría, indeterminada pero muy importante, resistió el paso de los siglos recibiendo la denominación propia del entorno territorial: aldeas, pueblos, lugares, parroquias, caseríos, barrios, anteiglesias, etc., aglutinadas actualmente en la legislación bajo el artificial concepto de Entidades Territoriales inferiores al Municipio o la también poco afortunada de Entidades Locales Menores.

Si bien las divisiones del territorio en provincias, regiones e incluso los partidos en el escalón inferior, han sido objeto de atención y rigurosos estudios¹, no sucede lo mismo con los municipios, por lo que desde hace años ha constituido motivo de interés el conocimiento del mapa municipal español existente en los últimos tiempos del Antiguo Régimen y en los albores del Municipio constitucional, y a ello hemos dedicado diversos trabajos, algunos publicados y otros inéditos². La aparición en los últimos tiempos de nuevas fuentes normalizadas y accesibles ha permitido que continuemos en la línea de investigación iniciada hace años y a cada paso se puede ampliar el conocimiento de una cuestión que resulta prioritaria para conocer los fundamentos de la organización territorial del municipio en España.

I. LA ORGANIZACIÓN DEL MAPA MUNICIPAL EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

Las primeras informaciones publicadas sobre el particular las tenemos, a partir del Censo de 1591³. Posteriormente, ya en el siglo XVIII además del Catastro de Ensenada para la Corona de Castilla, encontramos los trabajos realizados por los Intendentes bajo la supervisión y dirección del conde de Floridablanca, que comprendían toda la España peninsular e insular, en el que consta no sólo la jurisdicción, sino la categoría urbana y cuyo resumen ofrecemos para realizar y facilitar las comparaciones⁴.

¹ A. GUAITA MARTORELL, «La división provincial y sus modificaciones». En: *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*. Madrid. IEA: 1974, pp. 313-316. A. MELÓN Y GORDEJUELA, «Provincias e Intendencias en la peninsular España del siglo XVIII». Madrid. *Estudios Geográficos*, n.º 148-149, agosto-nov. 1977. P. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Las Diputaciones Provinciales en Galicia. Del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*. La Coruña. Diputación provincial. 1978. E. GARRIGÓS PICO, «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen». En: *La Economía Española a fines del Antiguo Régimen*, dirigida por M. Artola. Madrid. Alianza, 1982, vol. III. pp. 2-235. G. MARTÍNEZ DíEZ, «Génesis histórica de las provincias españolas». Madrid. *Anuario de Historia del Derecho Español*. Vol. 51, 1981. J. BURGUEÑO, *Geografía política de la España Constitucional. La división provincial*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1996. J. GARCÍA ÁLVAREZ, *Provincias, regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político español*. Madrid. Senado. 2002.

² E. ORDUÑA, «Antecedentes poblacionales en los inicios del Municipio Constitucional». Madrid. *REALA*, n.º 233, enero-marzo 1987, pp. 85-97. *Ibidem*. «Estudio preliminar» a *Subdivisión en Partidos Judiciales de la nueva Subdivisión Territorial de la Península e Islas Adyacentes. 1834*. Madrid. INAP y BOE. 2000. XV a LI. Igualmente en el tratado *Municipios y Provincias*, hacemos amplias referencias a la cuestión.

³ Censo de Castilla de 1591. Estudio analítico de E. García España y Molinié Bertrand. Madrid. INE. 1986.

⁴ *España dividida en provincias e intendencias*. Ed. facsímil de la de 1789. Madrid. INAP. 2001. Prólogo de Miguel Artola. Además del Censo de Floridablanca, hemos de referirnos al de 1773

Para ello nos hemos permitido una libertad al tomar la información existente en dicha obra, organizándola a partir de la división general de la Corona de Aragón, Castilla y Navarra, haciendo una división entre las provincias de la Castilla Norte y la del Sur, así como en un bloque separado las siete provincias gallegas, las vascas y las insulares de Canarias para concluir con el Reino de Navarra, único que en 1789 conservaba tal denominación, pues sabido es que en el siglo XVIII la nomenclatura de la época dividía la España peninsular e insular en 29 provincias, Galicia, subdividida a su vez en siete provincias, los reinos de Aragón, Murcia, Navarra y Valencia, el Principado de Cataluña, Islas de la Gran Canaria, Islas de Ivisa, Mallorca y Menorca, el señorío de Vizcaya, las Encartaciones de Vizcaya, las nuevas poblaciones de Sierra Morena y las de Andalucía.

Existía además un significativo contraste entre las diversas provincias, como sería el caso de Aragón, Extremadura, el Principado de Cataluña y las Encartaciones de Vizcaya. En cuanto a los aspectos jurisdiccionales hemos de reconocer una situación verdaderamente llamativa, pues, de acuerdo con el contenido de *La España dividida en Provincias* y la información del profesor ANES⁵, nos encontramos con unos resultados que condicionarán el establecimiento de Ayuntamientos constitucionales un cuarto de siglo después, al estar sujetos al sistema señorial el 52,86% del total de las entidades territoriales:

JURISDICCIÓN	MEDIA NACIONAL
REALENGO	47,14 %
SEÑORÍOS SEGLARES	34,53 %
SEÑORÍOS ECLESIÁSTICOS	15,61 %
ÓRDENES MILITARES	1,11 %

La minuciosidad de *La España dividida en Provincias* llega hasta el extremo de referirse a los Despoblados existentes en aquel momento, dato, que por razones obvias, no hemos incluido en nuestro recuento. Otra cuestión que llama la atención, como se puede comprobar, es la práctica homogeneización introducida por los autores ilustrados de la obra, en la denominación de estas entidades de población, coincidentes en los diversos territorios de la España peninsular e insular. Como puede verse, se repiten

ordenado realizar por el Conde de Aranda con distinción de Parroquias y Diócesis, del que se han publicado por el Instituto Nacional de Estadística cinco volúmenes

⁵ G. ANES, *El Antiguo Régimen. Los Borbones*. Madrid. Alianza. 1975.

las denominaciones de ciudades, villas, lugares, aldeas, arrabales, barrios, granjas y cotos redondos. Las excepciones son en Galicia con las parroquias o feligresías o en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa con las anteiglesias. Las demás variables, cuando existen, se incluyen en un epígrafe denominado «*otros*», cuyo desglose se hace al final de los cuadros que se ofrecen seguidamente.

ENTIDADES DE POBLACIÓN CONTENIDAS EN *LA ESPAÑA*
DIVIDIDA EN PROVINCIAS. 1789

CORONA DE ARAGÓN

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Aragón	11	234	996	88	6	2	114	1	-
Cataluña	9	238	1409	95	18	-	17	1	-
Valencia	9	153	382	9	-	-	-	2	-
Mallorca	3	37	32	19	-	-	4	2	-
TOTAL	32	662	2819	211	24	2	135	6	-

CORONA DE CASTILLA
(norte)

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Ávila	1	95	189	-	-	-	-	-	-
Burgos	6	487	1108	34	58	134	12	4	91
León	3	199	1148	-	-	-	-	-	149
Palencia	1	128	113	-	2	-	1	1	62
Salamanca	2	126	457	-	-	-	-	-	180
Segovia	1	108	286	-	11	31	8	9	-
Soria	4	135	496	-	26	-	-	-	-
Toro	1	91	238	-	33	-	10	-	8
Valladolid	2	160	292	29	17	-	10	1	-
Zamora	1	50	148	51	-	-	81	5	-
TOTAL	22	1579	4475	114	147	165	122	20	490

Téngase en cuenta que la provincia de León comprendía los partidos de Ponferrada y Asturias.

GALICIA

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Betanzos	1	10	139	-	-	-	9	-	-
La Coruña	1	1	88	-	-	-	6	-	-
Santiago	1	25	831	-	-	-	19	-	-
Lugo	1	9	1144	-	-	-	47	-	-
Orense	1	23	800	-	-	-	43	-	-
Mondoñe.	1	3	138	-	-	-	16	-	-
Tuy	1	21	196	-	-	-	11	-	-
TOTAL	7	92	3336	-	-	-	151	-	-

PROVINCIAS Y VASCONGADAS

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Álava	1	87	337	-	-	10	-	2	-
Guipuz.	2	66	16	23	6	16	6	-	21
Vizcaya	1	22	-	87	-	-	-	-	-
Encarta.	-	-	-	-	-	-	-	-	16
TOTAL	4	175	353	110	6	26	6	2	37

*CORONA DE CASTILLA
(sur)*

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Álava	1	87	337	-	-	10	-	2	-
Cuenca	2	233	36	151	-	1	-	2	9
Guadalaja.	2	191	111	-	1	3	1	-	2
Madrid	-	74	17	-	-	-	2	-	-
La Mancha	2	93	-	51	516	-	20	-	-
Toledo	2	229	89	5	16	-	18	6	-
Extremad.	7	132	-	125	-	-	-	-	-
Córdoba	4	53	3	38	-	-	-	-	-
Granada	17	180	156	-	-	-	-	-	41
Jaén	5	59	13	-	-	1	15	-	2
Sevilla	16	163	25	64	15	-	9	-	-
Sierra Mo.	-	-	-	17	-	-	-	-	10
Andalucía	-	-	-	15	-	-	-	-	4

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Murcia	6	64	39	104	-	-	-	1	-
Gran Can.	3	7	122	1	-	-	-	-	-
TOTAL	66	1478	612	571	548	5	65	9	58

REINO DE NAVARRA

Territorio	Ciudades	Villas	Lugares	Aldeas	Granjas	Barrios	Coto Rdo.	Arrabales	Otros
Navarra	9	151	634	-	23	-	-	-	2
TOTAL	9	151	634	-	23	-	-	-	2

DESGLOSE DEL EPÍGRAFE «OTROS»

BURGOS. Concejos: 69. Ventas: 14. Monasterios: 4
 LEÓN, PONFERRADA Y ASTURIAS: Cotos: 80. Concejos 61
 PALENCIA: Pueblos 62.
 SALAMANCA: Alquerías 180
 TORO: Ventas 8.
 GUIPÚZCOA: Universidades 7. Valles 5, Cotos 6, Tierra 2 y Comunidad 1.
 ENCARTACIONES: Concejos 16
 CUENCA: Caseríos 8. Quinterías 1.
 GUADALAJARA: Alquerías 1. Ventas 1.
 GRANADA: Cortijos 28. Poblaciones 9. Donadíos 2. Dehesas 1, Ventas 1.
 JAÉN: Ventas 2.
 NUEVAS POBLACIONES. SIERRA MORENA: Feligresías 10. ANDALUCÍA: Feligresías 4.
 NAVARRA: Ventas 2.

El resumen general de los anteriores datos nos permiten conocer el total de entidades de población en 1789, distribuidas según su denominación institucional:

CIUDADES:	140	PUEBLOS:	62
VILLAS:	4.137	CORTIJOS:	28
LUGARES:	8.893	VENTAS:	27
FELIGRESÍAS	3.350	POBLACIONES	9
ALDEAS:	896	CASERÍOS:	8
ANTEIGLESIAS:	110	UNIVERSIDADES:	7
GRANJAS	742	VALLES:	5
BARRIOS:	198	MONASTERIOS:	4
COTOS REDONDOS	473	TIERRA:	2
ARRABALES	37	DONADÍOS:	2
ALQUERÍAS	180	DEHESAS:	2
CONCEJOS	146	COMUNIDADES:	1
COTOS	86	TOTAL:	19.540

Esta cifra tampoco sugiere la existencia de un dato riguroso que permita hacer una aproximación al número de Entidades locales territoriales que a partir de 1812 van a formar los Ayuntamientos constitucionales, sin embargo, es un dato global que debemos considerar como punto de partida para valorar la evolución posterior. Sobre el número de Ayuntamientos existentes en el antiguo régimen una vez más surgen las dudas, pues si bien había 140 ciudades, ello no quiere decir que numerosas villas e incluso lugares no dispusieran de justicias, alcaldes mayores, etc., lo que aumentaría el número de forma significativa. Consideramos que la relación de ciudades es importante dadas las connotaciones que tendrían en la futura organización del espacio municipal, por lo que incluimos su detalle:

PROVINCIA DE ÁVILA

Ávila

REYNO DE ARAGÓN

Zaragoza, Albarracín, Borja, Calatayud, Daroca, Tarazona, Teruel, Jaca, Alcañiz, Huesca, Barbastro.

PROVINCIA DE BURGOS

Burgos, Frías, Santander, Arnedo, Logroño, Santo Domingo de la Calzada.

PROVINCIA DE LAS SIETE ISLAS DE GRAN CANARIA

San Cristóbal de la Laguna, Palmas de Canaria, Santa Cruz de la Palma

PRINCIPADO DE CATALUÑA

Barcelona, Cervera, Gerona, Lérida, Manresa, Mataró, Tarragona, Tortosa, Vich,

PROVINCIA DE CÓRDOBA

Córdoba, Bujalance, Lucena, Montilla,

PROVINCIA DE CUENCA

Cuenca, Huete.

PROVINCIA DE EXTREMADURA

Badajoz, Jerez de los Caballeros, Llerena, Mérida, Coria, Plasencia, Trujillo.

GALICIA

Betanzos, La Coruña, Santiago de Compostela, Lugo, Orense, Mondoñedo, Tuy.

PROVINCIA DE GRANADA

Granada, Santa Fe de la Vega, Motril, Almuñécar, Loja, Alhama, Vélez Málaga, Málaga, Ronda, Marbella, Guadix, Baza, Huéscar, Mojácar, Puchena, Vera, Almería.

PROVINCIA DE GUADALAJARA

Guadalajara, Sigüenza,

ISLA DE IVIZA

Iviza

PROVINCIA DE JAÉN

Jaén, Alcalá la Real, Andújar, Baeza, Úbeda,

PROVINCIA DE LEÓN, PONFERRADA Y ASTURIAS

León, Astorga, Oviedo.

PROVINCIA DE MADRID

Ninguna

PROVINCIA DE LA MANCHA

Ciudad Real, Alcaraz.

PROVINCIA Y REYNO DE MALLORCA

Palma, Alcudia

PROVINCIA DE MURCIA

Murcia, Cartagena, Lorca, Chinchilla, Almansa, Villena

REYNO DE NAVARRA

Pamplona, Estella, Viana, Tudela, Cascante, Corella, Tafalla, Sangüesa, Olite

PROVINCIA DE PALENCIA

Palencia

PROVINCIA DE SALAMANCA

Ciudad Rodrigo, Salamanca

PROVINCIA DE SEVILLA

Sevilla, Ayamonte, Moguer, Puerto de Santamaría, San Lúcar la Mayor, Écija, Carmona, San Lúcar de Barrameda, Jerez de la Frontera, Arcos de la Frontera, Tarifa, San Roque, Algeciras, Antequera, Cádiz y Medina Sidonia.

PROVINCIA DE SEGOVIA

Segovia,

PROVINCIA DE SORIA

Soria, Alfaro, Calahorra, Osma.

PROVINCIA DE TOLEDO

Toledo, Alcalá de Henares

PROVINCIA DE TORO

Toro

PROVINCIA DE VALLADOLID

Valladolid, Medina de Ríoseco.

REYNO DE VALENCIA

Valencia, Segorbe, Alicante, Denia, Gandía, Orihuela, Peñíscola, San Felipe, Jijona

PROVINCIA DE ÁLAVA

Vitoria

SEÑORÍO DE VIZCAYA

Orduña

PROVINCIA DE GUIPÚZCOA

San Sebastián, Fuenterrabía,

PROVINCIA DE ZAMORA

Zamora

En la obra *España dividida en Provincias* figuran 161 Corregidores, cifra que contrasta con los 82 Corregimientos previstos en la Real Cédula de 21 de abril de 1783 y la Instrucción de Corregidores de 1788. La razón hemos de buscarla en el origen jurisdiccional de la figura, pues en dicha obra se incluyen también los Corregidores señoriales o abaciales, mientras que los 82 mencionados se refieren exclusivamente a los de realengo, aunque las funciones y cometidos fuesen en muchas ocasiones análogos, por ejemplo, de los 22 existentes en la provincia de Sevilla, sólo 9 eran de realengo.

No obstante, debemos señalar la dificultad de establecer con rigor un número exacto de Corregimientos, pues en las mencionadas relaciones al identificarse la figura del Intendente con la del Corregidor en las capitales de provincia hemos comprobado que no figuran Madrid, Sevilla, Valladolid, etc.⁶. Un autor de la época, Escolano Arrieta, menciona 83 Corregi-

⁶ B. GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor castellano*. Madrid. IEA. 1974, p. 285. Lo toma de: Archivo General de Simancas, Gracia y Justicia, leg. 816.

mientos y 73 Alcaldías Mayores, mientras que casi dos siglos después Martínez Díez señala la existencia de 92 Corregimientos ⁷. Otro dato importante es el referido al número de Alcaldías Mayores existentes, cuya distribución provincial era:

ÁVILA	3	MONDOÑEDO	1	SEVILLA	61
ARAGÓN	11	TUY	2	SEGOVIA	10
BURGOS	49	GRANADA	35	SORIA	15
CANARIAS	6	GUADALAJARA	8	TOLEDO	34
CATALUÑA	6	JAÉN	12	TORO	17
CÓRDOBA	27	LEÓN	44	VALLADOLID	39
CUENCA	19	MADRID	13	VALENCIA	93
EXTREMADURA	43	MANCHA, LA	8	ÁLAVA	36
BETANZOS	17	MALLORCA	2	VIZCAYA	-
CORUÑA, LA	-	MURCIA	15	GUIPÚZCOA	2
SANTIAGO	-	NAVARRA	9	ZAMORA	33
LUGO	2	PALENCIA	33	SIERRA MORENA	1
ORENSE	-	SALAMANCA	15	ANDALUCÍA	1
TOTAL: 722 Alcaldías Mayores.					

Una vez más debemos recordar las dificultades que encontramos para determinar el número de entidades territoriales y de población que integraban la organización municipal a fines del Antiguo Régimen. Ciertamente que los Regimientos eran escasos, probablemente debían atribuirse a las ciudades, pero ello no quiere decir que en el siglo XVIII no existiesen numerosos lugares gobernados, no por un sistema de concejo abierto como ya hemos visto en anteriores investigaciones, sino por Ayuntamientos ⁸.

De cualquier forma, no es aventurado suponer que en todos los lugares donde existiesen justicias, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios u otro tipo de autoridad, no pedánea, podemos considerarlos municipios, con lo que la nómina se elevaría considerablemente hasta alcanzar una cifra próxima a las 12.000 entidades de población que reunían las condiciones de gobierno local características de un municipio. Cerramos esta información con los datos referidos a la población del territorio español de acuerdo con el censo de 1797 ⁹:

⁷ P. ESCOLANO DE ARRIETA, *Práctica de Consejo Real en el despacho de los asuntos consultivos, instructivos y contenciosos, con distinción de los que pertenecen al Consejo pleno o cada Sala en particular y las fórmulas de las Cédulas, provisiones y certificaciones respectivas*. Madrid. 1796, tomo cap. LV. También en: G. MARTÍNEZ DÍEZ, *Génesis...* op. cit., p. 546.

⁸ E. ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa municipal. Cabildos y Concejos Abiertos*. Madrid. Civitas. 1994.

⁹ Colección de los Decretos y Ordenes... 24-9-1811 a 24-5-1812, p. 214.

ÁLAVA	67.513	MANCHA	205.548
ARAGÓN	657.376	MURCIA	383.226
ASTURIAS	364.238	NAVARRA	221.728
ÁVILA	118.061	PALENCIA	118.064
BURGOS	470.558	SALAMANCA	209.988
CATALUÑA	858.818	SEGOVIA	170.235
CÓRDOBA	258.224	SEVILLA	749.223
CUENCA	294.190	SORIA	198.107
EXTREMADURA	428.493	TOLEDO	374.867
GALICIA	1.142.630	TORO	97.370
GRANADA	692.924	VALENCIA	825.059
GUDALAXARA	121.115	VALLADOLID	187.390
GUIPÚZCOA	104.401	VIZCAYA	111.436
JAÉN	206.807	ZAMORA	71.401
LEÓN	239.812	BALEARES	186.979
MADRID	229.101	CANARIAS	173.865

Censo de 1797. Elaboración propia.

II. EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

Como se ha dicho en reiteradas ocasiones, en 1812, existía una coincidencia para reformar el régimen local y acabar con la venta de oficios, instaurando un sistema electivo más o menos indirecto, y sobre todo a los efectos que a nosotros interesa, abolir los señoríos jurisdiccionales, figura de difícilísima evaluación por su gran variedad y número, pues, a título de ejemplo, la Audiencia de Galicia fijaba la pervivencia de 1.160 jurisdicciones en su territorio, de las cuales sólo 45 eran de realengo, sin olvidar que sólo el 47,14%, según ANES, del total de las entidades territoriales de la España peninsular e insular, en 1789, eran de realengo¹⁰.

Frente a la existencia de la jurisdicción plural de carácter señorial, la Constitución de Cádiz trató de reducirla de manera uniforme, extendiendo Ayuntamientos por todo el reino con la consiguiente abolición de cualquier privilegio¹¹. Para ello, el artículo 310 del texto doceañista preveía la existencia de Ayuntamientos en los pueblos que no los hubiese y fuese

¹⁰ Además de la mencionado obra de Anes, recordemos: B. CLAVERO SALVADOR, *Propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*. Madrid. 1973. S. DE MOXO, *Incorporación de señoríos a la Corona*. Valladolid. 1959. J. SEMPERE Y GUARINOS, *Historia de los vínculos y mayorazgos*. Madrid. 1805.

¹¹ Sobre la Constitución de 1812 existe una amplia bibliografía, a título orientativo: B. CLAVERO SALVADOR, *Evolución histórica del constitucionalismo español*. Madrid. Tecnos 1984. *Idem*. *Manual de Historia Constitucional de España*. Madrid. 1988. J.L. COMELLAS, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812». Madrid. *REP*, n.º 162. 1962. A.R. BREWER CARÍAS, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid. IEAL. 1985. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *Esquemas del constitucionalismo español. 1808-1976*. Madrid. 1976. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Valencia 1979. D. SEVILLA ANDRÉS, *Historia política de España*. Madrid. 1968, etc.

conveniente su existencia, siendo obligatoria para los que por sí o por su «*comarca lleguen a mil almas*».

Este loable criterio justificó el posible defecto imputado a los legisladores gaditanos, que pese a su profesión de fe historicista y el canto dedicado a las tradiciones locales españolas contenido en el discurso preliminar, en el articulado no desarrollaron dichos criterios, ni por tanto se adoptó el modelo de Municipio histórico, más acorde con la costumbre española y que debidamente adaptado al marco constitucional disfrutase de mayor autonomía; por el contrario, optaron por crear Ayuntamientos dedicados casi exclusivamente a colaborar con el Poder central en sus funciones administrativas, aunque quizá las circunstancias no permitieron otra opción. A consecuencia de ello quedó sin resolver la situación administrativa de numerosos pueblos y lugares que no alcanzaron la categoría de Ayuntamientos y fueron reducidos a la condición de unidades electorales para la formación de aquellos ¹².

a) El cambio institucional

Se nos ha planteado en diversas ocasiones la opción entre dos coyunturas que se ofrecieron en aquellos años de crisis. ¿Ruptura o cambio institucional?, en terminología de nuestros días. Forzosamente debemos inclinarnos, al menos en lo que se refiere a municipios y provincias, por la segunda de las opciones ¹³. Indudablemente el propósito mayoritario que guiaba a los redactores de la Constitución era construir un nuevo régimen sobre las ruinas del antiguo que, como sabemos, tampoco se resignaba a desaparecer.

De otro lado, es evidente que los doceañistas eran en su mayoría personas de cultura y orientación europea, como señala Posada, que sentían la necesidad apremiante de una amplia, quizá total, transformación del Estado ¹⁴. También es cierto que algunos se encontraban directamente influidos por los postulados de la Revolución Francesa, lo que se transmitirá y plasmará en la Constitución y desde ésta a la Administración Pública en general, como ha estudiado GARCÍA DE ENTERRÍA ¹⁵. Sin olvidar las influencias de la Constitu-

¹² L. PAREJO ALFONSO, «La región y la legislación histórica de régimen local». En: *Las Autonomías regionales en España*. Madrid. Instituto Nacional de Prospectiva. 1977, p. 31.

¹³ E. ORDUÑA REBOLLO, «El cambio Institucional». En: *Oligarquía y Caciquismo. Historia de Castilla y León*. Valladolid. Ámbito. 1986. Vol. IX, pp. 126-143.

¹⁴ A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*. 2.ª edición. Madrid. IEAL 1982, p. 48.

¹⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Madrid, 1972, p. 32.

ción inglesa en los desarrollos legislativos posteriores, al haber sido Inglaterra refugio de muchos doceañistas durante los años del absolutismo ¹⁶.

Trataban sin duda de transformar y cambiar las instituciones, adaptando las tradiciones a las necesidades de la sociedad y de la época. Lo que es indudable, y así lo confirman los tratadistas y estudiosos antiguos y modernos, MARTÍNEZ MARINA, TORENO, POSADA, GARCÍA DE ENTERRÍA, S. MARTÍN RETORTILLO, ARTOLA, GARCÍA FERNÁNDEZ, GALLEGO ANABITARTE, MORELL, SOSA, etc., es que en ningún momento se producirá una total ruptura institucional, ni en el curso de los debates ni tampoco en los períodos en que el texto constitucional de 1812 estuvo en vigor.

Ahora bien, con las inspiraciones basadas en la tradición española y otras procedentes de la Revolución francesa, principalmente Montesquieu y la Constitución de 1791, se procedió a sustituir la inservible estructura institucional del Antiguo Régimen. POSADA señala a este respecto que se produjo un distanciamiento entre el contenido del Discurso preliminar y el articulado, por la influencia más directa de la Constitución francesa de 1791 y en ocasiones de la inglesa ¹⁷. Aspecto que se manifiesta con mayor énfasis al regular la organización de las Cortes, como reconoce el propio MARTÍNEZ MARINA, cuando señala las ventajas de la representación nacional proporcionada a la población, respecto al sistema tradicional, pues «*en lo antiguo no se guardaba esta igualdad, porque las elecciones se hacían en razón del número de concejos y no del de habitantes*» ¹⁸.

En la administración local española moderna vamos a encontrar junto a una clara influencia de la tradición municipalista medieval castellana, basada en las libertades y la autonomía local, indudablemente sobrelorada y exaltadas, un importante componente de inspiración francesa que analizó GARCÍA DE ENTERRÍA, en el sentido de que se sustituye el orden estamental por «*el principio de un orden social nuevo, de territorialidad de los derechos sociales y de horizontalidad uniforme en su distribución*» ¹⁹.

¹⁶ V. LLORÉNS, *Liberales y románticos. Una emigración española en Inglaterra. 1823-1834*. 3.ª edición. Valencia. Castalia. 1979.

¹⁷ A. POSADA, *Tratado de Derecho Político*. Madrid. 1916, p. 269.

¹⁸ F. MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes*. Madrid. 1976, vol. I, pp. 206 y sgts.

¹⁹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno». Madrid. *RAP*, n.º 33, p. 86.

Este cambio institucional quedó respaldado por dos importantes actuaciones: la consulta al país en 1809 y la supresión del sistema señorial en 1811. En el caso de la primera los consultados manifestaban un deseo generalizado de que el Ayuntamiento surgido de la futura Constitución debía ser una institución nueva, sin vínculos con modelos pretéritos y dotado de una organización diferente. Coinciden algunos comunicantes en la necesidad de que existiesen alcalde y regidores en los pueblos en función de su número de habitantes, previniendo que los más pequeños debían disponer, al menos, de alcalde pedáneo.

La representatividad democrática de los Ayuntamientos también fue objeto de atención por diversos consultados, pero la coincidencia resultó más unánime en las peticiones de supresión de los corregimientos de capa y espada, proponiendo su desaparición sin precipitaciones, para que el cargo de corregidor fuese ocupado exclusivamente por personas de formación jurídica al objeto de evitar la dependencia de empleados proclives a la corrupción²⁰. En la supresión de los señoríos jurisdiccionales, junto a la unificación de los fueros, coincidieron todos los opinantes.

b) La abolición de los señoríos y el fin del feudalismo

En este proceso de cambio institucional se produjo un acontecimiento que marcó el futuro de España. Nos referimos al Decreto LXXXII de las Cortes Generales y extraordinarias de 9 de noviembre de 1811, sobre la incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Corona, por la que se prohíbe la provisión de los corregimientos y alcaldías mayores de los lugares que fueron señorío. Factor muy interesante, pues aunque el debate del texto constitucional se encontraba avanzado por esa fecha, aún tardarían dos meses en llegar al estudio del Título IV, «*Del Gobierno, interior de las provincias y los pueblos*».

Con tal Decreto se trataba de interpretar un sentimiento casi generalizado contrario a la enajenación de oficios municipales, práctica habitual desde el siglo XVI y contra la que se habían manifestado desde entonces los ciudadanos, alcanzando por aquellos años de 1810 y 1811 gran asentimiento popular. La vinculación de oficios en las familias por juro de heredad, familias que en la mayor parte de los casos eran hidalgos, suponía que con esta compra tenían abierto el camino de acceso a la hidalguía, produciéndose *de facto* la señorialización de los municipios. Encontrándose

²⁰ J. FERNÁNDEZ GARCÍA, *El origen del Municipio Constitucional*. Madrid. IEAL. 1983, p. 223.

éstos, en definitiva, en manos de una oligarquía, habiendo perdido desde hacía muchos años toda su fuerza democrática y autonómica, cuya memoria se perdía en la noche de los tiempos.

Desde la perspectiva municipalista, el Decreto mencionado supuso la abolición del derecho de los señores jurisdiccionales a nombrar todos los oficios municipales y la unificación de todos los municipios en lo que se refiere a un sistema de provisión común²¹. Ya hemos señalado el alcance de la medida, pues no podemos ignorar que casi la mitad de los municipios estaban supeditados a la jurisdicción señorial.

Al margen de otras consideraciones, hemos de referirnos a la tramitación del proyecto de Decreto de abolición, centrándonos en las referencias concretas y la incidencia de la extinción señorial en la futura Administración local española. Del seguimiento de los debates, entre las posturas liberales y las conservadoras, no parece apreciarse que en los doceañistas existiese una conciencia de la importancia e influencia en los Municipios de esta cuestión, recogida en dos artículos:

II. Se procederá al nombramiento de todos los justicias y demás funcionarios públicos por el mismo orden y según se verifica en los pueblos de realengo.

III. Los Corregidores, alcaldes mayores y demás empleados comprendidos en el artículo anterior cesarán desde la publicación de este Decreto, a excepción de los Ayuntamientos y alcaldes ordinarios que permanecerán hasta fin del presente año.

Se produce una equiparación unitaria de los Municipios de señorío con los de realengo y se reconoce su forma de acceso a los cargos por elección, aunque sin determinar el procedimiento. En el contenido del Decreto que afecta a las cuestiones patrimoniales, se detecta un claro sentido de transacción entre las posturas liberales y conservadoras, sobre todo en los artículos V y IX del Decreto que regulan el reconocimiento efectivo de los derechos patrimoniales, aunque en el artículo VII también se abolían la jurisdicción sobre molinos, aprovechamientos de aguas y montes *quedando al libre uso de los pueblos, con arreglo al Derecho común y a las reglas municipales establecidas en cada pueblo*²².

²¹ J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen...*, p. 236.

²² J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen...*, p. 241.

III. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

a) La Comisión de Constitución

La génesis del proyecto constitucional de 1812 se estableció a partir de la Comisión de su nombre, que inauguró una tradición en el parlamentarismo español mantenida hasta el presente²³. La Comisión nació a propuesta del diputado Oliveros, que fue aprobada en la sesión del 9 de diciembre de 1810, disponiendo: «*que se nombre una Comisión de ocho individuos, cuando menos, para que teniendo presente los trabajos preparados por la Junta Central proponga un proyecto de Constitución política de la Monarquía*»²⁴.

Por lo general, las actas de la Comisión son excesivamente escuetas, pues en muchas ocasiones sólo figuran los acuerdos adoptados, aunque a veces hubo excepciones, en los que se especifican algunos detalles que dan idea de una importante discusión, y de la existencia de una «*fracción*», poco conocida en su origen e ideología, no vinculada a los diputados americanos, pero que desempeñó un importante papel.

La Comisión discutió a partir del 6 de noviembre de 1811 el título correspondiente al Gobierno interior de las provincias y de los pueblos. El tema central de las dos primeras reuniones fue la creación de ayuntamientos donde no los hubiese, propuesta realizada por los diputados americanos en función de las grandes distancias y extensiones de aquellos territorios, propuesta que revistió una gran importancia y que ha pasado tradicionalmente desapercibida, pese a su transcendencia. En esta ocasión existió un debate más amplio en el que se discutieron diversas cuestiones como la determinación del número de concejales, la instalación de Ayuntamientos donde no los hubiese, a quien correspondía la iniciativa de su establecimiento, etc.²⁵.

Las actas son más explícitas en estas sesiones y recogen los acuerdos sobre las cuestiones debatidas, transformándolos en los artículos 310, 311 y 312 del texto constitucional definitivo y que comprendían los siguientes extremos:

²³ F. SUÁREZ VERDAGUER, *El proceso de convocatoria a Cortes (1809-1810)*. Pamplona. Eunsa. 1982. *Idem. Las Cortes de Cádiz*. Madrid. Rialp. 1982. F. MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes*. Madrid. Editora Nacional. 3 vols. 1976.

²⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes* (en lo sucesivo DSC), Sesión de 9-12-1810.

²⁵ Actas de la Comisión de Constitución. Sesión del 12 de noviembre de 1811.

I. Habría Ayuntamientos en todos los pueblos que ya existiesen o donde conviniere instalarlos, siempre que en el pueblo o en su comarca se llegase a mil almas.

II. La Ley determinará el número de individuos que formarán los Ayuntamientos.

III. Alcaldes, regidores y procuradores síndicos se elegirán por los pueblos.

IV. Cesarán los regidores perpetuos, sea cual sea su título.

Además, la Comisión acordó, a consecuencia de «*la ley ya hecha que quita a los señores territoriales la nominación de estos cargos*», y ante lo novedoso del tema, elaborar una ley electoral para todo el reino, que determinase el número de electos en función de la población de cada municipio y otros detalles relacionados con el asunto. Acordando también que las Diputaciones provinciales serían las encargadas de establecer Ayuntamientos en los lugares donde no existiesen y fuese conveniente establecerlos²⁶.

En los artículos siguientes, 313 a 320, se vuelve a la sobriedad en el contenido de las actas, según las cuales fueron aprobadas sin controversias, y así se mantendrían prácticamente en el texto constitucional, cuestiones tan importantes como la elección directa de los cargos municipales, elección anual de alcalde y bianual de regidores y procuradores síndicos, requisitos de los electores, incompatibilidades, obligación del cargo, existencia de un secretario en cada Ayuntamiento, etc.

En el conjunto del texto constitucional hemos de hacer abstracción de lo referente al Municipio, porque si en otras muchas cuestiones cualquiera de los supuestos podría ser válido, en ésta parece que no se trabajó sobre un texto previo, sino que además de las aportaciones de la Comisión resultaron de gran importancia las sugerencias de la denominada fracción; desde luego en este Título, la influencia de los diputados americanos fue decisiva, pero existen muchas dudas y pocas luces en la documentación existente, por lo que el rigor puede resentirse y dejar muchas preguntas sin respuesta.

En esta ocasión surge la posible duda sobre la existencia de un acuerdo entre liberales y conservadores sobre un texto en el contenido municipal más próximo a las tradiciones españolas, reiterado por Argüelles y manifestado en el Discurso preliminar, cuando por el contrario el proyecto sometido a las Cortes por la Comisión rompía con muchas formas de la organización municipal del Antiguo Régimen.

²⁶ *Idem*. Sesión del día 13 de noviembre de 1811.

b) Los Ayuntamientos en el texto constitucional

Aunque ampliamente estudiado, recordemos que la Administración local figuraba en el proyecto con el Título IV y en el texto definitivo con el VI, bajo el epígrafe «*Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos*»²⁷. Se iniciaron los debates del capítulo I correspondiente al Municipio, con el artículo 307 (309 definitivo) en la sesión del día 10 de enero de 1812, que pasó desapercibida, continuando el 11. Los días 12 y 13 se dedicaron al capítulo II relativo a las Diputaciones Provinciales y el 14 volvió a debatirse el tema del Municipio al haber presentado los diputados americanos varias propuestas sobre artículos ya aprobados.

El artículo siguiente 308 del proyecto, 310 del texto constitucional, a los efectos de nuestro trabajo es uno de los más importantes. Se trataba de la previsión de instituir Ayuntamientos en los pueblos que no los hubiere y resultase conveniente su existencia, siendo, en todo caso, obligatorio a partir de las mil almas, bien en el pueblo, bien en su comarca. Y aquí nos encontramos con otro problema aún no resuelto: la ignorancia sobre el número de Ayuntamientos existentes a partir de la Constitución de 1812 y en sus años inmediatos sobre todo en el trienio liberal e incluso hasta mediados del siglo XIX. No ha podido ser establecido tal dato ya no sólo con rigor, sino con aproximación.

Su discusión tuvo lugar el mismo día 10 de enero, participando los diputados Aner, Isidoro Martínez, Argüelles, Bernardo Martínez, Arispe, Lera, García Herreros y Garoz. En un principio, según se deduce de la lectura de las actas, el artículo fue incluido a propuesta de los diputados americanos por los problemas de distancias de aquellas tierras y la obligación de largos desplazamientos a la sede del cabildo o concejo para resolver cualquier asunto. Tal cuestión también sería aducida por diputados peninsulares, abundando en las mismas razones.

²⁷ Una aproximación bibliográfica en: C. CASTRO, *La revolución liberal y los Municipios españoles*. Madrid. Alianza. 1979. A. GALLEGO ANABITARTE, «Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)». En: *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*. Madrid. IEA. 1971. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La formación histórica del principio de autotutela en la Administración». Madrid. *Moneda y Crédito*, 128, 1974, pp. 59-87. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del Municipio Constitucional*. Madrid. IEAL. 1983. R. MARTÍN MATEO, E. ORDUÑA REBOLLO, «La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas Constituciones españolas». Madrid. *ICE*, n.º 549, 1979. S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, «Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931». En: *Descentralización Administrativa*. Madrid. Alfabara, 1973, Vol. I., E. ORDUÑA REBOLLO, «Constitución y Ayuntamientos en 1812». En: *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid. Tecnos. 1989. L. PAREJO ALFONSO, «La región y la legislación histórica de régimen local». En: *Las Autonomías Regionales*. Madrid. Instituto Nacional de Prospectiva. 1977. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*. 2.ª edición, Madrid. IEAL. 1982.

En general, los diputados eran partidarios de la implantación de Ayuntamientos en todos los pueblos, incluso con menos de 1.000 habitantes. El Sr. Aner recordaba que «*las leyes llaman pueblo al que tenga 26 o 27 familias*» (calculaban a cuatro miembros cada unidad familiar), por lo tanto, era preciso no poner cortapisas a la creación de Ayuntamientos. Ahora bien, dos van a ser las dificultades que señalaron varios diputados: primero, escasez de medios económicos para que los pueblos con menos de mil habitantes pudiesen mantener lo que en términos de nuestros días llamaríamos «*servicios mínimos*», entre los que figuraba la retribución al escribano, limpieza, aseo del pueblo, etc.

Y segundo, los problemas que se plantearían con los términos municipales, pues al crear nuevos Ayuntamientos se fraccionaban términos pertenecientes a los pueblos mayores, e incluso de las capitales, produciendo los consiguientes perjuicios y resistencias a tal situación, así como el caso de pueblos edificados en terrenos particulares. Contestó Argüelles en nombre de la ponencia, exponiendo que no eran lo mismo los Ayuntamientos elegidos previstos en el texto constitucional, con los que habían existido hasta entonces compuestos por miembros de juro de heredad. Los nuevos Ayuntamientos defenderían la prosperidad de sus pueblos y los sacrificios momentáneos que tuviesen que hacer se verían compensados por los beneficios y sobre todo por la utilidad que obtendrían en el futuro.

Otra posibilidad era la de mantener el término, pero dividir las jurisdicciones, situación que no era admisible y sería rechazada. En definitiva, salvando las dudas sobre la supervivencia económica del Ayuntamiento y las dificultades a la hora de adjudicar términos, pues forzosamente habría de ser a expensas de otro existente, la opinión mayoritaria era favorable a la creación y extensión de Ayuntamientos lo que finalmente supondría que el artículo fuese aprobado en su versión original.

c) El desarrollo constitucional de la legislación de municipios

El desarrollo normativo municipal de la Constitución de 1812 se realizó a través del Decreto de 23 de mayo del mismo año, por el que se ordenaba la formación de los Ayuntamientos constitucionales. A lo largo de estos meses nos vamos a encontrar con las dificultades propias de un cambio y una verdadera transición política, pero también vamos a contemplar la pervivencia de instituciones del Antiguo Régimen que aún tardarán algunos años en transformarse o desaparecer.

Disponía el Decreto la creación de Ayuntamientos en aquellos lugares de población inferior a las mil almas y cuyas circunstancias particulares, agrícolas o industriales lo aconsejasen. Ordenaba el cese de todos los regidores y demás oficios perpetuos de los Ayuntamientos previendo la ocupación de vacantes mediante elección. También determinaba la proporción de regidores en función de la población de los Ayuntamientos, fijando como tope mínimo para las capitales de provincia el número de doce.

Sintetizada la cuestión en estos términos no debe inducirnos a error y pensar que los preceptos de la Constitución fueron imponiéndose idílicamente, máxime en tema tan conflictivo como el de los Ayuntamientos. Una revisión a la Colección de Decretos de las Cortes Generales y Extraordinarias es por demás ilustrativa. Tempranamente, el 10 de julio de 1812, se promulga el Decreto CLXXIX referente a «*Reglas sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales*» que en realidad es una aclaración al Decreto de 23 de mayo de 1812 anteriormente citado. Se reitera el cese de todos los regidores perpetuos y de todos los «*individuos que actualmente componen dichos cuerpos*», aunque no se les impedía presentarse a la elección. Curiosamente disponía que no era necesario la calidad de escribano para ser elegido secretario del Ayuntamiento, o que las juntas de sanidad continuasen desempeñando las funciones que ejercían, hasta que la Regencia, de acuerdo con los Ayuntamientos, adoptase y formalizase el Ministerio de la Gobernación la normativa que regulase tales funciones, determinando que dichas normas tenían que ser aprobadas por las Cortes.

La costumbre y la práctica generalmente observada, así como las leyes, canónicas, los fueros particulares y las mismas ordenanzas municipales, excluían a los eclesiásticos para ejercer los oficios del concejo; por ello las Cortes decretaron que los clérigos seculares no podían ser nombrados ni elegidos para ningún oficio del Ayuntamiento ni concejo, pero, sin embargo, de acuerdo con el nuevo espíritu democrático, a todos aquellos que estuviesen en el ejercicio de los derechos de ciudadano se les reconocía el derecho al voto en las elecciones constitucionales.

Otro problema que surgía con frecuencia era el del ejercicio de la justicia por los alcaldes constitucionales. Tales funciones sólo se reconocieron por el Decreto de 7 de octubre a los alcaldes constitucionales de los pueblos de *señorío* «*que antes eran pedáneos*», para que ejercieran la jurisdicción ordinaria civil y criminal en el término jurisdiccional o territorio que anteriormente tenían señalado.

Los reiterados incidentes motivaron una nueva Orden el 8 de noviembre, por la que se disponía que los comisionados para publicar la constitu-

ción y formar el Ayuntamiento constitucional en los pueblos que fueron de señorío, se retirasen concluida su comisión, sin ejercer ninguna jurisdicción, con el objeto de que los alcaldes y corporaciones constitucionales desempeñasen sus respectivas funciones.

En Galicia surgieron diversos conflictos en la formación de varios Ayuntamientos, lo que motivó la Orden de las Cortes de 18 de febrero de 1813, reprobando la Orden del jefe político (el marqués de Campo Sagrado) quien retrasó la formación de 55 Ayuntamientos en pueblos que los tenían antes y prohibió a los pueblos que tenían mil almas que formasen el suyo, mientras no se instalase la Diputación Provincial. Sin embargo, ratificaba otra Orden del mencionado jefe político que preveía la capitalidad del Ayuntamiento en el lugar que fuese más conveniente y proporcionado al interés de los pueblos; no obstante, esta disposición *«debe entenderse sin perjuicio del artículo 310 de la Constitución»*. Finalmente, recordaba que ningún jefe político podía estorbar a los pueblos la formación de sus Ayuntamientos, a menos que le constase carecían de la población requerida por la Constitución, por lo que tenían que esperar a la instalación de la Diputación Provincial.

La extinción de los oficios perpetuos o de otro tipo, existentes en los antiguos Ayuntamientos, no supuso una ruptura desairada contra los que ostentaban tales títulos. Por el contrario, el Decreto de las Cortes Generales de 24 de marzo de 1813 dispuso que *«los regidores y demás individuos de los ayuntamientos fieles de las Españas en toda la Monarquía, conservaran los honores, tratamiento y uso de uniforme...»*, lo que en definitiva suponía una mera distinción protocolaria pero ninguna función ejecutiva.

Finalmente, se promulgó el Decreto de 11 de agosto de 1813 que fijaba varias reglas para el gobierno de las Diputaciones y Ayuntamientos. Destacando, en lo que afecta a estos últimos, la prohibición de que ningún vocal del Ayuntamiento pudiese nombrar sustituto, regulando en la regla 2.^a el orden de suplencias entre los alcaldes y regidores. También se declara la incompatibilidad en el ejercicio de los cargos concejiles con el de diputado a Cortes o miembro de la Diputación Provincial, aunque no existe impedimento de pasar a uno u otro cargo, pero siempre abandonando el anterior. La ausencia de electores para los cargos concejiles, siempre que no existiese mayoría, se resolvía mediante la formación de *«juntas de parroquia»* y se suprimían los sueldos que disfrutaban algunos cargos, siendo en lo sucesivo gratuitos y sin emolumento alguno su desempeño.

Hasta aquí la normativa que existió en materia municipal desde la promulgación de la Constitución de 1812, período que realmente se inició

con el Decreto de 23 de mayo de 1812 y se cerró con la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813. En poco más de un año se dictaron unas normas «*tipo puente*», diríamos ahora, que renovaron la Administración municipal. Aunque al analizarlas con cierto detalle comprobamos que su propósito, fundamentalmente, estaba presidido por dos objetivos: la creación e instalación de Ayuntamientos constitucionales y la elección de los cargos. Junto a ello habrá una serie de cuestiones sobre procedimiento y funcionamiento que van recorriendo el camino de la normalización constitucional de los Ayuntamientos, entre las que señalaríamos, las incompatibilidades, proscripción de retribuciones, conflictos con los comisionados, cuestiones de competencias, etc., problemas en definitiva típicos de una administración que inicia su andadura.

d) La extensión de los Ayuntamientos

Una referencia especial merece el proceso de instalación y generalización de Ayuntamientos, cuyas razones se han expuesto anteriormente. En cuanto al ritmo de extensión de los Ayuntamientos, la realidad es que constituyó un lento proceso que se prolongó casi hasta mediados de siglo, pues en tal sentido reiterarán su necesidad diversas disposiciones como la Ley de 3 de febrero de 1823, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 y la Ley de 8 de enero de 1845. Además, debemos tener en cuenta que no todos los pueblos se convierten en Ayuntamientos y tales entidades de población quedan, como recordaba PAREJO, «*reducidos a la condición de unidades electorales para la formación de aquéllas*»²⁸.

Múltiples son las explicaciones que se darán para justificar las posibles razones del retraso: el tamaño, lentitud en el proceso de generalización de Ayuntamientos constitucionales, resistencias pasivas, escasa duración de los períodos constitucionales, etc. Tampoco el ritmo de oposición fue igual en unas regiones que en otras. En el norte, debido a una población diseminada fue más costoso; en León, Asturias, etc., el régimen de concejo abierto, recientemente estudiado, continuaría existiendo porque su vigor, democrático y popular, lo haría pervivir, pese a la ignorancia constitucional, en aldeas y pueblos y en tales Ayuntamientos, seguían rigiéndose por el sistema de concejo abierto, con vitalidad que llega hasta nuestros días y así reconoció en su día la Constitución de 1931 y ha reconocido la Constitución de 1978. En otras ocasiones sería un obstáculo, como apunta Luis

²⁸ L. PAREJO ALFONSO, «La región», op. cit., p. 31.

MORELL, «*la tradición de un gobierno local unitario para valles o comarcas no rurales*»²⁹.

Hemos hecho mención anteriormente al desconocimiento del número de Ayuntamientos a partir de 1812, situación que continuó durante el trienio liberal y en los años sucesivos. Un primer dato aproximativo lo encontramos en el apéndice del Real Decreto de 21 de abril de 1834: «*Sobre la subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacentes*», documento de extraordinaria importancia y poco conocido, que estudiamos hace tiempo³⁰.

La suma de todas las provincias, excluidas las forales, nos da para 1834 un total de 451 partidos judiciales, 15.369 pueblos y 2.993 parroquias, que se aproximaban a los datos de la *España dividida en Provincias*. Por ello llegamos a la conclusión de que la elevada suma de pueblos y parroquias que alcanza un total de 18.394, quedaba bastante lejos del número real de municipios que debía existir en aquel momento. Por esta dificultad y por el elevado número de pueblos y parroquias, la información que facilita este libro no puede tomarse como riguroso censo de Ayuntamientos existentes, sino más bien como un nomenclátor de pueblos pues hasta la publicación del *Diccionario geográfico-estadístico-histórico* de D. Pascual MADOZ (1845-1850) no se realizará un nuevo intento de nomenclátor municipal.

El punto de comparación más próximo es el ya mencionado *Diccionario Geográfico* de Pascual MADOZ, el cual, si bien es un verdadero monumento e impresionante banco de datos municipal para su tiempo, también es un hecho constatado que contiene múltiples errores e inexactitudes y su fiabilidad en cuanto a asuntos concretos no es muy clara. Entre ellos el número de municipios. Creemos que para un cómputo más riguroso habrá que recurrir al censo de 1857 para determinar más exactamente los aspectos poblacionales del municipio español.

El texto normativo que influyó decisivamente en el primer período constitucional, al menos hasta la promulgación de la Ley Municipal de 1823, fue el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, que aprobaba la «*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*», articulado en tres capítulos: I. De las obligaciones de los Ayuntamientos, II. De las obligaciones y cargos de las Diputaciones Provinciales y III. De los

²⁹ L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*. Madrid. 1988.

³⁰ E. ORDUÑA REBOLLO, «Estudio preliminar» a la *Subdivisión en Partidos judiciales...*, op. cit.

Jefes políticos; como se puede percibir por el enunciado de los títulos, en los que se reitera el concepto obligaciones, poco se puede dudar de los condicionamientos de su contenido.

El desarrollo más significativo de los principios constitucionales en el ámbito territorial se encuentra en el capítulo II, artículo 11 de la mencionada Instrucción para el gobierno político-económico de las provincias de 23 de junio de 1813, referente a las «*Obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales*», a las que encomendaba

«*El cuidado del establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos donde no lo haya*... y «*tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento para que sí llegase por sí o con su comarca a las 1.000 almas se establezca desde luego*».

También preveía el referido artículo que en caso de no llegar a tal número de habitantes, pero sí lo aconsejaban razones de interés público la conveniencia de establecerlo, debía instruirse un expediente en tal sentido, acompañando los informes previos de los pueblos comarcanos sobre la designación de términos o cualquier pueblo donde debía establecerse un nuevo Ayuntamiento, por lo que es oportuno recordar que el diputado Aner, partidario de extender los Ayuntamientos al mayor número posible de pueblos, opinaba que: «*las leyes llaman pueblo al que tenga 26 o 27 familias*».

La llegada de Fernando VII supuso la derogación de la Constitución mediante el Decreto de 4 de mayo de 1814 expedido en Valencia y el retroceso a los imposibles postulados del Antiguo Régimen. La cronología derogatoria siguió las siguientes pautas: Real Cédula de 25 de junio ordenando el restablecimiento de los antiguos Ayuntamientos, aunque declara la interinidad de los ya constituidos limitando sus funciones a las que ejercían en 1808. Real Cédula de 30 de julio de 1814 ordenando la disolución de todos los Ayuntamientos y la vuelta a los existentes en 1808 de acuerdo con el sistema tradicional y por último la Real Cédula de 29 de septiembre de 1814, disponiendo se reintegrasen los señoríos jurisdiccionales a su anterior situación, con lo que se producía la vuelta al Antiguo Régimen. Pero los vaivenes políticos van a marcar los próximos años del siglo XIX. Tras el período absolutista siguió el trienio constitucional de 1820 a 1823, que supuso la puesta en vigor de la Constitución de 1812 y en ese período de nuevo fueron ejercidas las libertades públicas, hasta la intervención de Angulema y el ejército francés.

Conceptos parecidos a los de 1813 aparecen en el Decreto de 3 febrero de 1823, «*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*», sancionada por el rey, como Ley, el 2 de marzo de 1823 aunque

figura como Decreto de Cortes de 3 de febrero de dicho año, dividida en cuatro capítulos y 291 artículos, constituye un verdadero código de la Administración local ³¹.

En esta ocasión eran los artículos 83 a 87 los que hacían referencia a la creación o supresión de Ayuntamientos por las Diputaciones, cuyas competencias en la materia quedaban definidas por la propia Instrucción. En virtud de lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución de Cádiz, debían proceder a su establecimiento en los pueblos donde no existiesen, para lo cual tomarían razón exacta del vecindario de cada pueblo y su comarca hasta contabilizar las 1.000 almas; en caso de que llegasen a esta cifra y por «razones de bien público conviniese establecerlo», la Diputación debía instruir el expediente que lo justificase.

En cualquier caso el expediente de creación de nuevos Ayuntamientos y el informe de la Diputación se trasladaban al Jefe político para su remisión al Gobierno. Idéntico procedimiento debía seguirse cuando se estimase la conveniencia de suprimir algún Ayuntamiento o agregarlos a otro próximo, bien por su escaso vecindario o por que lo solicitasen ellos mismos. En esta ocasión se consideraba el límite en 50 vecinos, aunque esta cifra no era óbice si se consideraba conveniente la existencia del Ayuntamiento. Para valorar la procedencia de la supresión o el mantenimiento, en el expediente instruido por la Diputación provincial, debían hacerse constar los recursos del pueblo para sostener el Ayuntamiento, inconvenientes y ventajas de la agregación, distancia y facilidades de comunicación entre los pueblos agregados y acreditar los derechos, aprovechamientos, etc., que debían conservar los pueblos agregados.

La legislación local del constitucionalismo doceañista en este aspecto fue generosa, porque se crearon Ayuntamientos en numerosos centros de escasa población. En cuanto a los menores de 1.000 almas que no solicitaron su transformación en Ayuntamientos o que los informes fueron negativos, siguieron agregados a los Ayuntamientos a que lo habían estado, «mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia», pero sin hacer otra previsión sobre su sistema de organización ni administración.

Simultáneamente se detecta un escaso desarrollo de los preceptos constitucionales doceañistas en materia de organización del territorio local plasmado en este temprano e inexperto intento de la andadura municipalista, agobiado además el entorno político por el escaso margen de tiempo en que se desarrolló el período de libertades públicas incipiente, pues un

³¹ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local*. Barcelona. Ariel. 1988, p. 33.

año después la reacción absolutista convertiría en papel mojado la obra del constitucionalismo doceañista.

Hemos de imaginar las dificultades que encontraron los agentes de las Diputaciones para materializar esta operación, donde además de las dificultades técnicas normales, tropezaron, por un lado, con la fuerza de los intereses privados de la jurisdicción señorial, por otro, con las rivalidades entre los habitantes de los diversos núcleos de población que pugnaban por obtener la capitalidad del nuevo Ayuntamiento o las complicaciones para determinar los deslindes y los límites de cada término municipal, cuestión no baladí, que incluso en nuestros días tienen que resolver los tribunales de justicia.

La articulación legal de los núcleos territoriales y de población inferiores al municipio en el período postconstitucional no resulta muy explícita; sólo encontraremos algunas referencias dirigidas a motivar la agrupación de pueblos para constituir Ayuntamientos. En este sentido el mencionado Decreto de 23 de mayo de 1812 disponía que las Diputaciones informarían al Gobierno sobre la existencia de pueblos sin Ayuntamientos, cuya población fuese inferior a las 1.000 almas prefijadas, pero dotadas de medios comerciales, agrarios o industriales, para que resolviese lo conveniente. También preveía que la elección de alcaldes se hiciese por medio de juntas parroquiales, agrupándose varias parroquias en el caso de que los pueblos no reuniesen la cifra mínima de cincuenta vecinos.

Las referencias son un poco más amplias en la Instrucción de 1823, en muchos sentidos considerada como la primera Ley de Régimen Local del municipio constitucional, dichas menciones están contenidas en el Capítulo III referido a los alcaldes. Hay un reconocimiento explícito a la existencia de unidades territoriales y de población (barrios, aldeas, lugares, caseríos separados) que no reúnen la condición legal de Ayuntamiento, pero están consideradas como parte integrantes de éste, quien designaría un Capitular vecino de ellos, o en su ausencia un Celador para tomar providencias urgentes y dar cuenta a los Alcaldes de los asuntos que lo requiriesen, con lo que se perfilaba, según FLÓREZ DE QUIÑONES, una sustitución del centralismo del Estado por la del Ayuntamiento. También en el procedimiento electoral se regulaba el sistema de Juntas parroquiales como en la norma de 1812.

e) La organización municipal en la transición al constitucionalismo 1833-1842

Los difíciles años de la década absolutista dieron paso a una época de transición hacia la normalidad constitucional, en la que se produjeron

importantes desarrollos legislativos que iban a configurar la organización del territorio en toda España, condicionándolo hasta nuestros días. Recordemos de nuevo: Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se dividía el territorio peninsular e insular en 49 Provincias, Real Decreto de la misma fecha creando los Subdelegados de Fomento y el Real Decreto de 24 de abril de 1834 subdividiendo dicho territorio en Partidos Judiciales, precisamente unos días después de sancionado el Estatuto Real. Las dos primeras normas están suscritas por el titular de Fomento Javier de Burgos y la segunda por el de Justicia Nicolás María Garellly, aunque para nadie es un secreto que se limitaron a promulgar los decretos cuyo contenido estaba realizado desde dos años antes, como sabemos a cargo de Larramendi, Navarrete, Lamas Pardo, las Chancillerías, etc. Sin embargo, la organización municipal no fue objeto de atención inmediata, pese a un encargo en tal sentido a Javier de Burgos, hubo que esperar al año siguiente para tratar de ordenar una situación en la que la confusión y la ausencia de normativa adecuada suponían un grave perjuicio para el gobierno de pueblos y ciudades.

Con criterios templadamente reformistas emanados del Estatuto Real se promulgó el Real Decreto de 23 de julio de 1835 *«para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino»*. Su texto, dotado de una terminología ocasionalmente arcaica, recogía los principios más importantes de la estructura municipal, su organización y funcionamiento. A efectos de nuestro interés, señalar el Título I dedicado a la organización del Ayuntamiento determinada por los índices poblacionales para constituir las Corporaciones, al tiempo que garantizaba la permanencia de los existentes en aquel momento, aunque su población no alcanzase los cien vecinos.

Se abría la posibilidad de que los Ayuntamientos inferiores a dicha cifra, sin territorio ni recursos económicos suficientes, siempre que lo considerasen oportuno, podrían incorporarse a otros Ayuntamientos limítrofes para formar uno mayor, todo ello previa solicitud al gobernador civil y posterior remisión al Ministerio de lo Interior quien adoptaría la resolución definitiva.

Por otro lado, estaba prevista la creación de nuevos Ayuntamientos en el caso de pueblos que dependiesen a los efectos de su régimen municipal de ciudades o villas. El requisito previo era reunir cien vecinos, solos o con otros pueblos limítrofes. Confirmada la utilidad de la segregación por parte del gobernador civil, el nuevo Ayuntamiento se situaría en el punto geográfico que ofreciese las ventajas más adecuadas para el gobierno local. En cuanto al territorio del nuevo municipio no debía exceder de *«cuatro leguas en cuadro»*.

En esta ocasión, podemos comprobar, se fijaban los cien vecinos, unos 450-500 habitantes, frente a las mil almas de la Constitución gaditana. Rebaja que debemos atribuirle, una vez más, no sólo a la inseguridad jurídica de una época de transición, sino también a la necesidad de completar el mapa municipal, sustituyendo los lugares de señorío por Ayuntamientos constitucionales. A estos efectos no olvidemos que todavía la Ley de 26 de agosto de 1837, poniendo en vigor las leyes de 6 de agosto de 1811 y 3 de mayo de 1823, supuso la abolición definitiva del sistema señorial.

IV. EL MAPA MUNICIPAL EN 1842

En un momento crítico, julio de 1840, se aprobó la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, que como sabemos fue la causa de la marcha de la Reina Gobernadora María Cristina, con el consiguiente acceso a la Regencia del general Espartero, hasta la mayoría de edad de Isabel II. La Ley de 14 de julio de 1840 fue suspendida temporalmente y mandada publicar por la Reina el 30 de diciembre de 1843. Aclaración que es pertinente realizar pues gran parte de los procesos territoriales y demográficos reseñados a continuación transcurrieron entre ambas fechas.

En esta ley no se hace referencia al número de habitantes mínimo para constituir un Ayuntamiento, aunque el artículo 1.º determinaba que se conservarían todos los Ayuntamientos existentes en la Península e Islas Adyacentes. Sin embargo, al realizar la distribución del número de concejales, síndicos y alcaldes, se preveía la existencia de Ayuntamientos menores de 50 vecinos, con lo que se rebajaba todavía más el límite de cien marcado en 1835, estando dotados en este caso de un alcalde, dos regidores y un síndico, mientras que los comprendidos entre 50 y 100 vecinos contarían además con un teniente (art. 2.º). También se autorizaba al Gobierno a crear nuevos Ayuntamientos y realizar operaciones de segregación y agregación de pueblos para constituir Ayuntamientos, siempre que mediase una petición de los interesados en la segregación, con audiencia de los integradores, remitiendo en todas las circunstancias el informe previo de la Diputación provincial (art. 5.º).

a) El número de Ayuntamientos en el censo de 1842

Tempranamente surgieron las preguntas sobre el número real de municipios en los primeros años del reinado de Isabel II: ¿eran 12.000 Ayuntamientos, como se dijo alguna vez?, ¿los 15.269 pueblos, sin incluir las pro-

vincias forales, como consta en la división de partidos judiciales de 1834?, o ¿los 9.355 de 1857? Mientras que no se dispuso de datos fiables, las informaciones de MIÑANO, MADDOZ e incluso las del decreto de 1834 sólo referido a pueblos, decíamos en otro trabajo, hemos de tomarlos con la reserva natural, por lo que habíamos preferido centrar, hasta ahora, nuestros análisis en la cifra de 9.274 que ofrecía el último Censo del siglo XIX.

Sin embargo, la reciente historiografía territorial ha recibido una aportación de gran interés que amplía nuestro conocimiento y nos permite conocer con exactitud el número de Municipios existentes en 1842, merced a la publicación por el Instituto Nacional de Estadística de un volumen sobre las poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX, pues aunque se advierte sobre la falta de rigor a la hora de recoger la información sobre el número de habitantes, tiene gran interés por resultar el primer censo institucional del siglo y probablemente la primera publicación en que aparecen relacionados todos los Municipios españoles.

Las vicisitudes y trámites de su elaboración se desarrollaron en los últimos meses de la Regencia de la Reina María Cristina y los primeros de la de Espartero, iniciándose con el Decreto de 7 de febrero de 1841 sancionado por éste, en el que se ordenaba la formación de unas Juntas provinciales presididas por el Jefe político, integradas por personalidades del ámbito político y económico que conociesen el territorio, así como los diputados provinciales, comisionados de los Partidos y el Intendente de Hacienda, al objeto de redactar y elevar al Gobierno una Memoria con datos económicos y demográficos, que fuesen de utilidad para la Administración. El intento resultó un fracaso, no sólo por la escasa calidad de los resultados, imputable a la precipitación, la improvisación y la inexperiencia, aunque debieron existir otras causas de mayor calado al intentar los miembros de la Junta rebajar las aportaciones a la Hacienda, para lo cual debieron alterar la información.

Con Espartero de Regente y el Marqués de Rodil en el Gobierno, el 11 de julio de 1842, a propuesta del Ministro de Hacienda, se decidió realizar una nueva versión del trabajo, responsabilizando directamente a los Jefes políticos de la operación que se denominó sin ningún eufemismo *Matrícula Catastral*, disponiendo que una vez realizada se remitiría urgentemente al Gobierno. Los Jefes políticos, al asumir la responsabilidad total del proceso, optaron por diversas fórmulas para cumplir la encomienda, en algunos casos recurrieron a los Intendentes, en otros a grupos o personas capacitadas para realizarla. El caso es que después de una Orden de la Regencia de 13 de agosto de 1842, la mayoría de los trabajos estuvieron concluidos a finales de octubre y sólo Canarias lo acabó en 1843.

Como hemos dicho, este Censo es el primero que toma al Municipio como unidad de información, criterio seguido en el de 1857 y por los sucesivos Censos desde entonces hasta el actual de 2001. Los datos estadísticos fueron cuestionados por diversos sectores, entre ellos los Intendentes que habían sido marginados o el propio MADDOZ que consideraba la cifra de 11.712.460 habitantes inferior a la realidad, pues los cálculos de éste suponían 14.216.219, lo que se aproximará más a los datos institucionales de 1857, confirmando el hecho de que las imputaciones de población eran escasamente fiables³². El detalle de su contenido se ofrece a continuación:

CENSO DE 1842
 TABLA DE PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y HABITANTES
 POR TAMAÑO DE POBLACIÓN

PROVINCIA	Inscritos	1842	-30 vecinos	-1.000 hab.	-10.000 hab.	Más 10.000 h	TOTAL
Álava	90	90	0	73	17	0	70.164
Albacete	79	77	0	22	54	1	180.773
Alicante	150	141	5	76	71	4	317.669
Almería	103	100	0	34	61	5	252.952
Ávila	292	290	59	269	21	0	114.648
Badajoz	162	159	4	67	90	2	295.923
Baleares	60	60	0	5	52	3	229.540
Barcelona.	388	388	81	298	85	5	455.765
Burgos	730	717	302	692	24	1	175.135
Cáceres	226	224	4	118	195	1	330.015
Cádiz	41	41	0	3	31	7	286.316
Canarias	97	96	0	17	77	2	241.266
Castellón	149	136	1	78	57	1	203.069
Ciudad Real	98	94	3	39	51	4	241.460
Córdoba	76	70	2	13	50	7	306.760
Coruña	100	100	0	0	97	3	405.265
Cuenca	316	315	22	243	71	1	234.582
Gerona	420	420	160	383	37	0	194.072
Granada	205	191	3	114	72	5	370.974
Guadalajara	453	461	89	138	23	0	156.123
Guipúzcoa	93	93	6	56	36	1	112.650
Huelva	78	77	1	33	44	0	136.564

³² E. GARCÍA ESPAÑA, Comentario. En: *Poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX*. Madrid. INE. 2002, pp. 9 a 33.

PROVINCIA	Inscritos	1842	-30 vecinos	-1.000 hab.	-10.000 hab.	Más 10.000 h	TOTAL
Huesca	660	660	397	634	25	1	182.996
Jaén	98	94	1	30	59	5	246.639
León	194	172	0	55	117	0	223.308
Lérida	721	714	545	169	19	1	152.746
Logroño	199	193	32	152	41	0	147.718
Lugo	64	64	1	0	60	3	323.158
Madrid	215	215	43	165	49	1	284.121
Málaga	110	107	1	26	77	4	338.442
Murcia	57	51	2	11	33	7	367.070
Navarra	362	362	76	294	67	1	235.874
Orense	95	95	0	0	95	0	319.060
Oviedo	76	76	0	4	59	13	451.610
Palencia	436	433	241	407	25	1	148.491
Pontevedra	67	67	0	0	64	3	303.138
Salamanca	432	432	66	405	26	1	182.102
Santander	113	110	4	41	50	1	166.730
Segovia	325	325	74	312	13	0	103.700
Sevilla	96	95	1	35	53	7	367.303
Soria	495	494	178	487	7	0	116.099
Tarragona	212	205	27	141	61	3	247.755
Teruel	285	285	18	238	47	0	181.433
Toledo	213	213	16	125	87	1	246.599
Valencia	281	273	8	163	108	2	430.985
Valladolid	261	261	44	233	27	1	156.430
Vizcaya	124	120	3	91	28	1	96.755
Zamora	487	487	162	467	20	0	148.880
Zaragoza	331	328	41	277	50	1	231.577
TOTAL	11.415	11.271	2.703	8.258	2.593	112	11.712.460

Fuente: INE. *Poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX*, 2002, pp. 143 y 144. Elaboración propia.

La información contenida en la fuente de referencia incluye las provincias, los partidos judiciales no recogida en el presente cuadro y los municipios. En la columna *inscritos* constan los que posiblemente existían en algún registro anterior, mientras que en la correspondiente a 1842 se refieren a los 11.271 existentes realmente en aquel momento, dato que hemos de aceptar como real y fiable. En las siguientes columnas figuran en pri-

mer lugar los municipios menores a 30 vecinos que alcanzan la considerable cifra de 2.703, y sobre los que gravitarán las futuras desapariciones. El resto no tiene mayor comentario: los inferiores a 1.000 habitantes, los más numerosos con 8.258 municipios, los comprendidos entre 1.000 y 10.000 habitantes, con 2.593 Ayuntamientos y los superiores a 10.000, lógicamente los más escasos: 112 municipios. pues se detectan 15 provincias sin superar dicha cantidad.

POBLACIÓN DE LAS CAPITALES DE PROVINCIA
SEGÚN EL CENSO DE 1842

ALBACETE	13.143	GRANADA	61.610	LAS PALMAS	17.382
ALICANTE	19.021	GUADALAJARA	5.147	PAMPLONA	11.675
ALMERÍA	17.800	HUELVA	7.173	PONTEVEDRA	4.141
ÁVILA	4.121	HUESCA	10.576	SALAMANCA	13.786
BADAJOS	11.715	JAÉN	17.387	SANTANDER	16.622
BARCELONA	121.815	LEÓN	7.074	SAN SEBASTIÁN	10.036
BILBAO	10.231	LÉRIDA	12.236	SEGOVIA	6.625
BURGOS	15.924	LOGROÑO	6.843	SEVILLA	100.498
CÁCERES	12.052	LUGO	13.986	SORIA	5.400
CÁDIZ	53.922	MADRID	157.397	TARRAGONA	13.014
CASTELLÓN	16.952	MÁLAGA	68.271	TERUEL	7.165
CIUDAD REAL	9.300	MURCIA	82.517	TOLEDO	13.580
CÓRDOBA	41.976	ORENSE	5.490	VALENCIA	66.355
CORUÑA	19.515	OVIEDO	19.610	VALLADOLID	19.191
CUENCA	6.622	PALENCIA	11.480	VITORIA	9.553
GERONA	8.172	PALMA DE MALLORCA	40.892	ZAMORA	8.877
ZARAGOZA	30.000				

Fuente: Censo de 1842. *Poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX*. INE. 2002. Pp. 153 y sgts. Elaboración propia.

La población total asentada en las capitales de provincia, según el Censo de 1842, ascendía a 1.263.870 habitantes, cifra que hemos de admitirla con todas las reservas naturales, pero que nos proporciona una idea de cómo se iba constituyendo la red de ciudades españolas, nueve años después de la implantación definitiva de la división provincial. Hemos de tener en cuenta que de las 49 capitales de provincia, 15 no llegaban a los diez mil habitantes, por lo que existían, según los datos del primer cuadro, otras 77 ciudades superiores a 10.000 habitantes. En definitiva, la España de mediados del siglo XIX disponía de una red de 127 ciudades en las que incluimos las que superaban los diez mil habitantes y las 15 capitales de provincia que no alcanzaban tal cifra.

b) El mapa municipal en la década moderada

El cambio substancial del mapa municipal se produjo con la Ley de 8 de enero de 1845 de «*Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos*», elaborada y promulgada en los primeros momentos de la década moderada, e inspirada en tales principios, que pese a las críticas formuladas y estando de acuerdo con la carencia de autonomía y su centralismo sin fisuras, hemos de recocer también que, como la mayor parte de la obra moderada en España durante aquella época, contribuyó eficazmente a la consolidación del Estado constitucional.

En la materia correspondiente a la ordenación del mapa municipal se detecta un intento claramente racionalizador que tuvo consecuencias destacables. Inicialmente la Ley municipal de 1845 no hace referencia al número de vecinos que debía tener cada Ayuntamiento, pero asignaba a los inferiores a 50 vecinos un alcalde y tres regidores y a los comprendidos entre 51 y 200, dos alcaldes, un teniente y cuatro regidores (art. 3.º).

Las pautas que condicionaron la estructura municipal están contenidas en el Título V referido a los «*Ayuntamientos actuales*». En consecuencia, se mantendrían todos los Ayuntamientos existentes en las poblaciones superiores a 30 vecinos, lo que suponía, por un lado, un límite de obligado cumplimiento, con lo que se entiende que por primera vez serían suprimidos Ayuntamientos por razones de población y, por otro, una importante rebaja de los 1.000 habitantes previstos inicialmente en 1812 o los 400-500 del período inmediatamente anterior, pero que era un límite realista de mínimos, por debajo del cual no existirían Ayuntamientos, al tiempo que hemos de suponer la existencia de menos oposición en los inferiores a tal número para proceder a su agregación a otros para ampliar los existentes o formar nuevos Ayuntamientos (art. 70.º).

Debemos entender como una manifestación de centralismo la autorización al Gobierno para crear nuevos Ayuntamientos, previo informe de la Diputación provincial, en distritos que reuniesen 100 vecinos (art. 71.º), al tiempo que transmitía la firme decisión de evitar la proliferación municipal, en una época que iniciaba el camino de la normalidad, pues la excepción contenida en dicho artículo era que sería precisa una ley para crear un Ayuntamiento menor de 30 vecinos. El hecho fue que a partir de entonces comienza el descenso del número de municipios, pues incluso las creaciones de más de 100 vecinos resultaron excepcionales.

También el Gobierno quedaba autorizado a la fusión de Ayuntamientos o a la segregación para unirles a otros, previa audiencia, en ambos casos,

de la Diputación provincial; además de los requisitos ya conocidos de iniciativa a cargo de todos los afectados que lo propusieran y audiencia de los demás (art. 72.º).

La importancia que se daba por el Gobierno moderado a esta cuestión de la ordenación municipal se puso de manifiesto con la Real Orden de 25 de enero de 1845, suscrita por el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación y dirigida para su cumplimiento a todos los Jefes políticos, fijando los criterios para suprimir los municipios menores de 30 vecinos.

En primer lugar, la primera autoridad civil debía consultar a todos los vecinos de los pueblos que estuviesen en aquellas circunstancias a cuál querían agregarse, así como la opinión de todos los demás «*que confine la población cuyo Ayuntamiento ha de suprimirse*». El Jefe político haría constar en el expediente que se incoase la distancia que existía entre el pueblo cuyo Ayuntamiento debía suprimirse y los limítrofes, así como el número de vecinos de unos y otros, el estado de sus caminos, las relaciones que tenían entre ellos, así como los intereses que les unían o les separaban. Debía incluirse en el expediente abierto para cada caso las condiciones y convenio en que verificaba la agregación, así como el preceptivo informe de la Diputación provincial.

En el caso de que en un partido judicial hubiese muchos pueblos inferiores a treinta vecinos, a propuesta del Jefe político procedería realizar una nueva división municipal, y en el caso de que no existiese convenio ni acuerdo en las agregaciones, serían de aplicación las previsiones del artículo 70, teniendo en cuenta que «*no han de afectar en lo más mínimo el derecho de pastos y demás aprovechamientos que disfruten los pueblos*» (art. 5.º).

Advierte GARCÍA ESPAÑA de que en el Censo de 1857, que sería el primero institucional, no figura el número de vecinos, pues ya se habla sólo de municipios y habitantes, aunque sí consta el número de cédulas familiares que estima equivalente y al efectuar un recuento superficial localiza sólo 23 municipios que recogieron menos de 30 cédulas, de lo que deduce que en esta ocasión se cumplió lo previsto en el artículo 70 de la Ley de 1845³³.

Sin embargo, como se puede observar por los dos cuadros siguientes, entre el censo de 1842 y el de 1857 se produjo la mayor disminución del número de Municipios en toda la historia del Municipalismo constitucio-

³³ E. GARCÍA ESPAÑA, *Poblaciones...*, op. cit., p. 146.

nal español, incluida la caída de 1970. En los quince años que median entre uno y otro censo desaparecieron 1.916 Ayuntamientos, cifra notable que debe imputarse tanto a los gobiernos moderados como al bienio esparterista.

CENSO DE 1857, 1860, 1877, 1887 y 1897

TABLAS PROVINCIALES CON EL NÚMERO DE MUNICIPIOS

PROVINCIA	1857	1860	1877	1887	1897
Álava	90	90	88	85	85
Albacete	85	85	85	85	83
Alicante	142	142	140	138	138
Almería	104	104	104	101	103
Ávila	270	270	270	270	270
Badajoz	162	162	162	162	162
Baleares	57	59	59	59	61
Barcelona	326	327	327	327	320
Burgos	515	514	513	511	510
Cáceres	225	223	222	222	222
Cádiz	40	40	40	42	42
Canarias	90	90	90	90	90
Castellón	144	144	144	141	140
Ciudad Real	98	98	98	95	96
Córdoba	73	74	74	72	74
Coruña	97	97	97	96	97
Cuenca	286	286	287	288	288
Gerona	248	251	251	249	249
Granada	206	205	205	205	205
Guadalajara	399	399	399	398	398
Guipúzcoa	89	93	92	91	90
Huelva	77	77	77	77	77
Huesca	365	365	365	363	362
Jaén	100	100	100	98	97
León	236	238	237	234	234
Lérida	324	325	324	324	325
Logroño	188	187	187	185	184
Lugo	64	61	61	64	64

NUEVAS APORTACIONES SOBRE EL MAPA MUNICIPAL ESPAÑOL

PROVINCIA	1857	1860	1877	1887	1897
Madrid	199	199	196	195	195
Málaga	100	100	100	103	103
Murcia	41	42	42	42	42
Navarra	269	269	269	269	269
Orense	95	96	96	97	97
Oviedo	77	76	76	79	79
Palencia	247	247	247	250	250
Pontevedra	68	68	68	66	65
Salamanca	390	390	390	388	388
Santander	110	110	109	102	102
Segovia	275	275	275	275	275
Sevilla	99	99	99	98	100
Soria	345	345	345	345	345
Tarragona	186	186	184	184	185
Teruel	279	279	279	279	279
Toledo	206	206	206	206	206
Valencia	285	284	279	270	265
Valladolid	238	237	237	237	237
Vizcaya	125	125	122	122	120
Zamora	293	300	300	300	300
Zaragoza	313	313	309	308	306
Ceuta	1	1	1	1	1
Presidio de África	1	1	1	1	1
TOTAL	9.355	9.370	9.343	9.287	9.274

Fuente: INE. *Censos de población años 1857-1897*. Elaboración propia

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS 1842-2001

CENSO	Municipios	Evolución
1842	11.271	-
1857	9.355	- 1.916
1860	9.370	+ 15
1877	9.343	- 27
1887	9.287	- 56
1897	9.274	- 13
1900	9.267	- 7
1910	9.263	- 4
1920	9.256	- 7
1930	9.262	+ 6
1940	9.256	- 6
1950	9.214	- 42
1960	9.202	- 12
1970	8.655	- 547
1981	8.022	- 633
1991	8.077	+ 55
2001	8.108	+ 31

Fuente: INE. *Censos de Población Años 1857-2001*. Elaboración propia.

Volviendo a los 1.916 Ayuntamientos de diferencia entre el censo de 1842 y el de 1857, no corresponden indudablemente en su totalidad a los 2.703 menores de 30 vecinos reseñados en el primer censo, sin embargo, es evidente que el mayor número de disminuciones se produce precisamente en aquellas provincias de mayor número de municipios, de las que reseñamos las que experimentan una pérdida superior a 20 Ayuntamientos:

Ávila:	-20	Lérida:	-380
Barcelona:	-62	Navarra:	-93
Burgos	-202	Palencia:	-186
Cuenca:	-29	Salamanca:	-42
Gerona:	-172	Soria:	-149
Guadalajara	-62	Valladolid:	-25
Huesca:	295	Zamora:	-194

La conclusión es sintomática, catorce provincias españolas, situadas precisamente al norte del Tajo, suman 1.911 municipios desaparecidos entre 1842 y 1857.

c) El mapa municipal en la segunda mitad del siglo XIX

Las Leyes Municipales de 1856, 1866, 1868, 1870 y 1877, se hicieron eco del problema planteado por la existencia de los numerosos Municipios españoles, contemplando limitaciones poblacionales por un lado, para garantizar la continuidad de los Ayuntamientos existentes y, por otro, impedir la creación de nuevos Municipios sin requisitos mínimos de habitantes. En la Ley de 5 de junio de 1856, con un gobierno de Espartero, se reconocía el mantenimiento de Ayuntamientos en los pueblos que existiesen, pero facultaba a las Diputaciones para proponer la supresión de aquellos que no superasen los 50 vecinos, careciesen de recursos o lo solicitase el propio Ayuntamiento, avalado por el doble de vecinos que concejales.

En el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, que aprobaba el proyecto de ley reformando la legislación sobre organizaciones y atribución de los Ayuntamientos, se modificaba substancialmente el Título V de la Ley de 1845, al disponer la pervivencia de todos los Ayuntamientos existentes en las poblaciones superiores a 200 vecinos, con lo cual se retornaba a los criterios originales de 1812, sin embargo, no pasaba de una declaración de intenciones, pues se daba al Gobierno un plazo de dos años para que fuesen suprimidos todos los distritos municipales que no superasen dicha cifra, agregando poblaciones limítrofes para reunir el número mínimo de habitantes marcados. Evidentemente nunca se llevó a efecto, ni siquiera cuando el 21 de octubre de 1868, otra vez un Gobierno de González Bravo, promulgó la Ley Municipal de esa fecha, que recogía los mismos principios en el capítulo III.

La Ley Municipal del Sexenio (20 de agosto de 1870) resultaba más contundente, pero igualmente inoperante, pues se preveía que cada término municipal no podía ser inferior a 2.000 habitantes, reconociendo igualmente la pervivencia de los Ayuntamientos existentes. Sin embargo, el número de Concejales comenzaba a figurar hasta 500 habitantes formados por un alcalde y cinco regidores. Circunstancias que no se modificaron en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que como sabemos estuvo en vigor hasta 1923.

V. LA EVOLUCIÓN DEL MAPA MUNICIPAL DE 1900 A 2003

El caso es que desde 1857 a 1960 se produce un proceso de desapariciones, fusiones y agregaciones escasamente significativo. La tónica descendente que se había paralizado en el censo de 1860, que incluso experimentó

un ligero aumento de 15 Ayuntamientos, continuó en los sucesivos censos, en los que se detecta una tímida disminución del número de municipios, síntoma de que el poder político no tenía voluntad o no estaba en condiciones de afrontar el problema, ni se daban los condicionantes económicos y sociales que se produjeron entre 1970 y 1981 con significativas pérdidas de municipios, para iniciar en los de 1991 y 2001 un cambio en sentido ascendente.

Pese a la existencia de más de 20 proyectos de ley de reforma del régimen local elaborados entre 1877 y 1923, los límites materiales del presente estudio nos impiden analizar esta cuestión con detalle, por lo que sólo mencionaremos el contenido del proyecto Maura de 1907, en el que se preveía la existencia de 2.000 habitantes para constituir un nuevo Municipio, respecto a los existentes, menores de esa cifra, debían unirse hasta completar dicha cifra o incorporarse a otro Municipio contiguo *«sólo para aquellos servicios en que la Autoridad local tiene delegación del poder central, conservando en los demás su autonomía municipal»*. En el primer supuesto, el pueblo o los pueblos más pequeños de los unidos, tendrían la condición de anejos, cuya capacidad y derechos se regulaban también en el proyecto.

En el Estatuto Municipal de 1924 no se fijó un límite mínimo, sin embargo, a los efectos de prestar servicios y desempeñar funciones que no fuesen de la exclusiva competencia municipal y en los casos que las autoridades locales actuasen por delegación del Gobierno, los Municipios limítrofes menores de 2.000 habitantes podrían ser agrupados, agrupación que se realizaría por real decreto. En cuanto a las normas para constituir nuevos Ayuntamientos, además de los acuerdos preceptivos de los implicados, hacían referencia a la solvencia y a los medios económicos de los nuevos y los antiguos. En cuanto a su régimen, como es sabido, se preveía la existencia del Concejo abierto en los menores de quinientos habitantes y en los de quinientos a mil serían concejales, cada tres años, la mitad de los electores, estimado en la Exposición de Motivos como el 50% de los Municipios españoles.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 reconocía a todos los Municipios que existiesen a su promulgación. En cuanto a los de nueva creación debían reunir, además de la petición mayoritaria de los electores que desearan la segregación, el acuerdo favorable del Ayuntamiento en cuyo término se produjese la segregación y naturalmente justificar la existencia de recursos suficientes. Existía una prohibición expresa a constituir un nuevo Municipio cuando el núcleo poblado que pretendiese segregarse estuviese unido por una calle o una zona urbana continua al término municipal originario. El Concejo abierto se reservaba a los Municipios menores de 500 habitantes y a partir de esta cifra y hasta mil, el Ayuntamiento dispondría de cinco concejales.

En el primer franquismo apareció un proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941, que recogía parcialmente en esta materia el texto de 1935, aunque para la constitución de nuevos municipios fijaba como límite mínimo los dos mil habitantes. Ignoraba la existencia del Concejo abierto, y en el caso de los Municipios menores de quinientos habitantes, además del alcalde preveía la existencia de dos concejales, uno nombrado por el gobernador y otro por el propio alcalde, nombrado a su vez por el primero. Aunque en el artículo 80 se reconocía a todos los vecinos cabeza de familia la condición de concejales a los únicos efectos de concurrir al examen y aprobación de los presupuestos municipales y a la censura de cuentas, que debía rendir el alcalde todos los años.

Ni la Ley de Bases de 1945 ni el Texto articulado y refundido de 1955 hacen mención expresa a un mínimo de habitantes, sin embargo, estaban previstas las incorporaciones, las fusiones y las segregaciones, con unos trámites y requisitos especificados detalladamente. En la última norma se reconocía la existencia del Concejo abierto (art. 72.º) y el Ayuntamiento de los municipios menores de 500 habitantes estaba constituido por el alcalde y tres concejales (art. 73.º). El primero designado por el gobernador civil y los segundos elegidos según el sistema orgánico. Al referirse a los funcionarios, se preveía la agrupación de las secretarías en los Ayuntamientos menores de 500 habitantes para el sostenimiento de un secretario común (art. 343.º)

El Decreto de 17 de mayo de 1952, aprobando el Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, desarrollaba en los primeros cuarenta artículos la casuística mencionada, pero igualmente sin hacer ninguna referencia a mínimos de población. En definitiva, la legislación local que estuvo en vigor hasta 1985 contenía los procedimientos y requisitos para los procesos de reducción del número de Ayuntamientos, a partir del principio de la alteración de los términos municipales, pero salvo en algún momento determinado no resultaron operativos. La dinámica social, una vez más, marcó las pautas entre 1960 y 1980.

a) Los Ayuntamientos y la crisis de 1960-1975

En el proyecto de Ley de Bases de 1971, encontramos análogo tratamiento, haciendo la previsión de que hasta mil residentes habría alcalde y tres concejales. En la Ley de Bases de 1975, al referirse a los términos municipales, estaba prevista su modificación en los casos de incorpora-

ción, fusión, segregación y agregación motivados por conveniencias demográficas, económicas, sociales, urbanísticas o administrativas, estimulándose tales procesos integradores. La alteración se produciría previo acuerdo del Consejo de Ministros, aunque en el caso de los Municipios menores de 1.000 habitantes, en el supuesto de que se opusieran a la alteración del término, era acordada de oficio por el Gobierno, previa información pública, audiencia de los Municipios afectadas y de la Diputación provincial y dictamen del Consejo de Estado (Base 3.^a). Esta ley diferenciaba la tipología municipal, dedicando la Base 11 a los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes, previendo la agrupación forzosa para la prestación de servicios públicos esenciales de aquellos que carecieran de recursos económicos suficientes y en cuanto a los menores de 2.000 habitantes era también forzosa la agrupación, no sólo para el mantenimiento de la Secretaría municipal, sino también del personal común necesario.

En el tardofranquismo, coincidiendo con el proceso de despoblamiento se promulgó una legislación propicia a favorecer las agrupaciones y fusiones, con incentivos que pronto se manifestaron insuficientes, como la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local, que afectaban principalmente a las haciendas locales y preveía que se destinase anualmente un ocho por ciento del total de la cantidad presupuestada por el Fondo Nacional de Haciendas Municipales a subvencionar las agrupaciones de municipios (art. 15.^o).

Los municipios para ser beneficiarios del referido ocho por ciento debían realizar las agrupaciones con los más próximos que estuviesen en circunstancias análogas, reuniendo una población no inferior a los mil habitantes, incluso se ampliaban los beneficios hasta los cinco mil. El *BOE* de 1 de agosto de 1968 nos permite conocer la cuantía de las subvenciones que en concepto de cuota de agrupación, fusión o incorporación percibirían los municipios objeto de tales procesos y referidos al año anterior. Esta cantidad igual para todos los casos era de 600.000 pesetas.

La observación del siguiente cuadro referido a la evolución del mapa municipal en el siglo xx, nos permite comprobar que se mantuvo la misma tónica hasta el censo de 1960, pues entre 1900 y dicho año sólo se produjo la desaparición de 65 Ayuntamientos, incluso con alguna recuperación como la de 1930, para volver en 1940 al mismo número que en 1920.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS 1900-2002

PROVINCIA	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
Álava	85	85	85	77	77	75	72	63	51	51	51
Albacete	83	83	84	86	86	86	86	86	86	86	87
Alicante	138	139	138	140	140	140	140	140	138	140	141
Almería	103	103	103	103	103	103	103	103	102	103	102
Ávila	270	270	269	270	268	268	268	268	247	248	248
Badajoz	162	162	162	163	162	162	162	162	162	162	164
Baleares	61	62	61	65	65	65	65	65	65	67	67
Barcelona	318	316	314	308	311	309	309	308	307	308	311
Burgos	510	509	507	503	505	504	503	485	374	371	371
Cáceres	222	221	221	225	224	223	223	219	218	218	219
Cádiz	42	43	42	41	42	42	42	42	42	42	44
Castellón	140	140	140	141	141	141	142	142	134	136	135
Ciudad Real	95	96	96	97	98	98	98	98	98	100	102
Córdoba	74	74	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Coruña	97	97	96	95	94	94	94	93	93	94	94
Cuenca	288	288	288	291	290	290	290	280	234	238	238
Gerona	247	247	247	249	251	250	250	235	219	222	221
Granada	205	204	204	201	201	198	198	194	166	168	168
Guadalajara	398	398	398	408	406	406	405	335	289	287	288
Guipúzcoa	90	90	90	89	88	87	87	81	81	87	88
Huelva	77	77	77	77	78	78	78	79	79	79	79
Huesca	362	362	362	357	355	349	349	254	200	202	202
Jaén	97	98	98	99	101	101	101	101	96	96	97
León	234	234	235	236	235	235	235	230	218	212	211
Lérida	325	325	324	320	320	320	320	255	229	229	231
Rioja, La	184	183	183	183	182	183	184	183	174	174	174
Lugo	64	64	64	66	67	67	67	66	66	66	67
Madrid	195	195	195	196	196	184	183	183	178	178	179
Málaga	103	102	101	101	100	100	100	100	99	100	100
Murcia	42	42	42	42	42	42	43	44	44	45	45
Navarra	269	269	269	267	266	264	265	265	264	265	272
Orense	97	97	97	94	94	93	93	92	92	92	92
Asturias	79	79	79	78	78	78	78	78	78	78	78
Palencia	250	250	250	250	249	247	247	246	191	191	191

PROVINCIA	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
Palmas, Las	38	38	38	36	35	35	34	34	34	34	34
Pontevedra	65	64	62	64	64	62	61	61	61	61	62
Salamanca	388	386	386	386	386	386	385	382	357	362	362
Santa Cruz T.	52	52	53	54	54	54	53	53	53	53	53
Cantabria	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Segovia	275	275	275	276	276	276	275	234	204	208	209
Sevilla	100	100	101	102	102	102	102	102	102	103	105
Soria	345	345	345	348	347	345	345	219	183	183	183
Tarragona	185	185	185	185	182	180	180	178	180	183	183
Teruel	279	279	279	282	282	282	282	268	233	236	236
Toledo	206	206	206	206	206	206	206	205	204	204	204
Valencia	262	263	263	264	264	264	265	263	262	263	265
Valladolid	237	237	237	236	235	235	234	233	225	225	225
Vizcaya	119	120	120	115	115	114	112	97	96	109	111
Zamora	300	300	301	306	307	307	305	275	249	248	248
Zaragoza	306	306	305	305	305	305	304	298	291	291	292
Ceuta	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Melilla	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL	9.267	9.263	9.256	9.262	9.256	9.214	9.202	8.655	8.022	8.077	8.108

Fuentes: Para los años 1900 a 1980: INE. *Poblaciones de hecho de los Municipios españoles según los censos oficiales 1900 a 1981*. Madrid, 1987. Para 1991: INE. *Censo de Población de 1991. Poblaciones de Derecho y Hecho de los Municipios Españoles*. Madrid, 1992. Para el año 2001. Subdirección General de Régimen Jurídico Local. MAP. Datos a 1 de enero de 2003.

Entre 1960 y 1981 se produjo el cambio social y económico más importante de España desde el Antiguo Régimen. Una población de asentamiento eminentemente rústico realizó en menos de veinte años el éxodo del campo a la ciudad, cambiando su habitat rural por el urbano. No es éste momento ni lugar para hacer reflexiones sobre tal comportamiento socio-económico, salvo en lo que se refiere a los Ayuntamientos, pues en 20 años desaparecieron 1.180 y si tomamos como punto de referencia el censo de 1900, comprobamos que la pérdida fue de 1.245 municipios. Como hicimos en el caso anterior (1842-1857), nos permitimos realizar un cálculo de la distribución provincial de las desapariciones superiores a los 10 Ayuntamientos:

Álava:	-21	Lérida:	-91
Ávila:	-21	Logroño:	-10
Burgos:	-129	Palencia:	-56
Cuenca:	-56	Salamanca:	-28
Gerona:	-31	Segovia:	-71
Granada:	-32	Soria:	-162
Guadalajara:	-116	Vizcaya:	-16
Huesca:	-149	Zamora:	-56
León:	-17	Zaragoza:	-13

De nuevo comprobamos que en 18 provincias españolas situadas en la mitad norte de la península desaparecieron entre 1960 y 1981 1.075 municipios, el 91 % de todos los suprimidos.

b) El mapa municipal después de la Constitución de 1978

Como sabemos, la figura de las Preautonomías respondía a un primer intento de descentralización administrativa, pues no olvidemos que las competencias transferidas sólo suponían la gestión de los servicios, y en ningún caso se incluía potestad legislativa ni reglamentaria a favor de los 14 Entes Preautonómicos, que fueron constituyéndose desde los últimos meses de 1977 y a lo largo de 1978, con carácter provisional, al tiempo que se promulgaban los decretos de transferencias de competencias de diversas materias, entre ellas las relativas a Interior, denominación que afectaba a la organización, régimen jurídico, bienes y servicios de las Corporaciones locales ³⁴.

La muestra más significativa de las competencias de Régimen Local transferidas a las Preautonomías está contenida en el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre traspaso de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña y que se repetiría en la práctica totalidad de los casos ³⁵. El detalle de las competencias denominadas de Interior era: demarcación territorial (constitución y disolución de Entidades locales menores, deslindes, distribución y alteración de términos municipales y cambio de nombres), Comisiones gestoras, Régimen jurídico, Ordenanzas municipales, resolución de recursos, intervención y tutela, honores y distinciones, aprovechamiento y adquisición de bienes y derechos, servicios locales y obras a ejecutar por las Corporaciones locales.

³⁴ M. CLAVERO ARÉVALO, *España desde el centralismo a las Autonomías*. Barcelona, 1983, p. 36. *Idem*. Prólogo al libro *Regímenes Preautonómicos y Disposiciones complementarias*. Madrid. BOE. 1978, pp. 7-16.

³⁵ L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA, *Legislación de Administración Local. (1975-1987)*. Madrid. INAP, Est. Prel., pp. XXXII y sgts.

Además de las previsiones sobre el reconocimiento institucional de la autonomía municipal, el artículo 148.1.2.^a de la Constitución Española dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «*alteración de términos municipales comprendidos en su territorio y en general las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*». De lo que se deduce que sólo determinadas materias de titularidad estatal, entre ellas la alteración de términos municipales, podrían ser transferidas a las Comunidades, concretamente las que autorice la legislación de Régimen local, concepto que aparece por primera y única vez en la Constitución, por lo que se admitía la urgente necesidad de elaborar un nuevo texto de Régimen local a partir del artículo 149.1.18, que comprende «*las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*» y que afectará a toda la Administración Local española con carácter básico³⁶.

En consecuencia, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, sin hacer referencia a mínimos o máximos de habitantes, dispone que la creación, supresión o alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, previa audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de las CC.AA. si existiese (art. 13.º 1). En cuanto a los casos de creación de nuevos municipios, la LRRL deja muy claro que esta circunstancia sólo podrá realizarse en los casos que existan territorios claramente diferenciados, dispongan de recursos económicos y sobre todo que la calidad de los servicios que se venían prestando no experimentase disminución³⁷.

También el Estado se reconoce competente, sin perjuicio de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, para disponer medidas de fomento al objeto de propiciar la fusión de Municipios, en función de criterios geográficos, políticos, sociales o económicos, al objeto de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Acción estatal que el Tribunal Constitucional en la sentencia de 21 de diciembre de 1989 determinó que no restringía las competencias autonómicas³⁸.

³⁶ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona. Ariel. 1989, p. 185.

³⁷ L. COSCULLUELA y otros. *Código de Legislación de Régimen Local*. 4.ª edición. Madrid. Civitas. 2000, pp. 166 y sgts. Téngase en cuenta la nota a pie de página n.º 36 donde menciona las CC.AA que han regulado la alteración de términos municipales.

³⁸ *Idem*. p. 167, nota 40, donde se comenta el fundamento 9.º de dicha STC.

En los artículos 2.º a 10.º del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) figura lo concerniente a la organización del territorio municipal, destacando en primer lugar que cada Municipio pertenece a una sola provincia y que cualquier alteración del término puede producir modificaciones en los límites provinciales. La casuística se repite: incorporación, fusión, agregación y segregación. Alrededor de las causas y procedimiento de fusión giran el resto de las previsiones. El respectivo expediente se iniciará por parte de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento interesado, de la Diputación provincial o de la Administración del Estado, siendo preceptiva la audiencia de la Diputación y de los Ayuntamientos afectados. Será preceptivo el dictamen del órgano consultivo, dándose conocimiento del expediente a la Administración del Estado. La resolución definitiva se hará mediante decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. El desarrollo amplio de la materia está regulado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, aprobando el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades locales (arts. 2.º a 16.º)³⁹.

Comprobamos en el cuadro de la evolución del número de municipios entre 1900 y 2003, que pese a las restricciones legales impuestas para nuevas creaciones, se detuvo la pauta descendente, así, en el censo de 1991 comprobamos la existencia de 55 municipios nuevos y referido al 1 de enero de 2003 son 31 los de nueva creación. Este incremento debemos atribuirlo, en primer lugar, a la rectificación de agrupaciones forzosas realizadas en períodos autoritarios y que al producirse la recuperación de las libertades públicas han forzado el reconocimiento de su antigua condición municipal. Por otro lado, aunque minoritariamente, la existencia de núcleos de población densamente poblados que reclamaban una segregación que debemos entender lógica, éste sería el caso de Torremolinos, han supuesto incrementar la nómina de municipios en los últimos años. Esta visión general es conveniente completarla con la información sobre la organización territorial del mapa español, existente en la actualidad, según consta en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas.

³⁹ F. SOSA WAGNER y P. de MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Madrid. IEAL. 1987. 142 p. F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*. 4.ª edición. Pamplona. Aranzadi. 1999. Pp. 79 y sgts.

ENTIDADES INSCRITAS EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES

Comunidad Autónoma	Muni.	Prov	Isla	Eatim	Manc	Com	Área	Otras	Total
Andalucía	770	8		39	85				902
Aragón	730	3		43	90	19			885
Asturias	78	1		38	16				133
Baleares	67	1	3	1	7				79
Canarias	87	2	7		15				111
Cantabria	102	1		524	14				641
Castilla y León	2.248	9		2.219	229	1		2	4.708
Castilla-La Mancha	919	5		34	123				1.081
Cataluña	946	4		54	74	41	2		1.121
Comunidad Valenciana	541	3		8	57		2		611
Extremadura	363	2		24	79				488
Galicia	315	4		9	38				366
Madrid	179	1		2	34				225
Murcia	45	1			9				55
Navarra	172	1		362	54			2	691
Ceuta y Melilla	2								2
Rioja, La	174	1		4	16				195
País Vasco	250	3		338	35	7			433
TOTAL	8.108	50	10	3.699	984	68	4	4	12.927

Fuente: Subdirección General de Régimen Jurídico Local. MAP. Datos a 1 de enero de 2003.

VI. UNA REFLEXIÓN FINAL

En las páginas anteriores hemos establecido la continuidad del mapa municipal español desde 1842 a 2003. La heterogeneidad territorial y las dificultades para realizar la misma operación referida a los últimos años del Antiguo Régimen, no permiten una información rigurosa y *cuasi* exacta como es la existente en los inicios del Estado constitucional. No obstante, la circunstancia de que más de la mitad de las villas, pueblos, aldeas y lugares estuviesen sometidos a la jurisdicción señorial, explican las verdaderas causas del amplio número de municipios existentes en España, pues el mandato constitucional de 1812 era tajante: sustituir los lugares de señorío por Ayuntamientos constitucionales.

El resultado, treinta años más tarde, fue de 1.271 municipios, cifra que hemos de admitir como real. Entonces surge la pregunta: ¿qué ocurrió con el resto de las entidades descritas en la *España dividida en Provincias?*, que ya vimos eran 19.540. La respuesta puede encontrarse en dos direcciones, por un lado, se integrarían con otros pueblos vecinos para formar un Ayuntamiento de mayor entidad, o continuaron su existencia funcionando como tradicionalmente lo habían hecho, regidos por un alcalde pedáneo de elección censitaria y formando parte del Ayuntamiento próximo y que posteriormente conoceríamos como Entidades Locales Menores.

La información utilizada, expuesta en los cuadros insertos anteriormente, nos permite sacar conclusiones poco favorables: 8.108 municipios y 3.699 Entidades Locales Menores en el año 2003, en los que se asienta una población de 40.817.371 habitantes, pero que se concentra mayoritariamente en poco menos de 100 ciudades, lo que produce una gran distorsión al existir un excesivo número de municipios menores de 2.000 habitantes, concretamente 5.943, incluso los que no llegan a los 100 habitantes son 981. Estos datos permiten suponer que, a pesar de los esfuerzos, en muchas ocasiones el nivel de servicios que reciben los ciudadanos no puede tener la misma calidad e idoneidad homogénea en todos los lugares de la geografía española, lo que pone en riesgo principios fundamentales de igualdad y subsidiariedad.

La situación adquiere características críticas al contemplar el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con 2.248 municipios, lo que supone más del 25% del total nacional y una población de 2.456.474 habitantes, concentrada más de la mitad en sólo 23 Ayuntamientos superiores a 10.000 habitantes. Respecto a los Municipios menores de 100 habitantes hay 470, prácticamente la mitad de los existentes en toda España y los comprendidos en el tramo 101 a 500 habitantes suponen 1.211. La situación se agrava por el hecho del envejecimiento de la población y la pérdida de habitantes. En consecuencia, un panorama poco optimista ⁴⁰.

A lo largo de los años hemos defendido la conservación de los Municipios, por tratarse de cuerpos cuyas raíces se hunden en nuestra historia y son el punto de referencia de la vitalidad social. Seguimos pensando que no debe hacerse una traumática eliminación de Municipios a partir de unos

⁴⁰ E. ORDUÑA REBOLLO, «Los Municipios en Castilla y León». En: *Municipio Rural y Desarrollo Local*. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 2002, pp. 115 a 146 Por ejemplo para SOSA WAGNER el contenido de la Ley Municipal de Castilla y León, por su ambigüedad, y la ineficacia de la actuación del Estado en este campo, supone un objetivo modesto e insuficiente. «Creación y supresión de Municipios y alteración de sus términos» En: *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid. 1997, pp. 281-302.

máximos y unos mínimos, los antecedentes históricos estudiados nos muestran el fracaso de tales iniciativas. Deben buscarse fórmulas intermedias como profundizar en los mecanismos de cooperación con los pequeños municipios, hacerles llegar la necesidad de mancomunarse para la prestación de servicios, potenciar el papel de las Diputaciones provinciales para que asuman el protagonismo con tales municipios, por lo que en aras de los principios de descentralización y de autonomías, el ejercicio de la cooperación debe resultar una competencia compartida, dejando a salvo las atribuciones de coordinación residenciadas en las Comunidades Autónomas, que en virtud del Pacto Local deberían trasladar a las Diputaciones en las Comunidades pluriprovinciales.

Las segregaciones deben limitarse al máximo y los responsables políticos afrontar el desgaste que tal negativa supone, pero los pueblos deben seguir eligiendo a sus alcaldes y concejales. No obstante, a la vista de las circunstancias y en determinados casos concretos, quizá sea el momento de revisar el mapa municipal de las provincias con mayor número de municipios, para conseguir el fortalecimiento de las estructuras locales e insistir en convertir en realidad el Pacto Local o la segunda descentralización como se ha dado en llamar. Para ello hace falta ilusión y voluntad política decidida, así como un esfuerzo en la mejora de la eficacia y la actividad administrativa.