

Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República

Fernando Bermejo Batanero

*Profesor de Historia del Derecho y de las
Instituciones, Universidad Rey Juan Carlos*

Resumen

-
Abundantes han sido las normas que se han dictado en España, desde principios del siglo XIX, en búsqueda de la disminución del excesivo número de ayuntamientos existentes en nuestro país y exiguos han sido los resultados obtenidos por la mayoría de las reformas promulgadas si comprobamos la cifra real de reducciones de entidades locales alcanzadas en cada momento histórico. En este artículo vamos a repasar las normas que se dictaron desde las Cortes de Cádiz hasta la Segunda República Española para intuir las dificultades a que se enfrentaron los diferentes sistemas políticos que se sucedieron en España durante algo más de un siglo.

Abstract

-
Since the beginning of the 19th century, abundant regulations have been passed in Spain, seeking to reduce the abundant number of local councils in our country, and the results obtained by most of the reforms enacted have been meagre if we check the real number of reductions in local bodies achieved at each historical moment. In this article we are going to review the regulations that were passed from the Cortes of Cadiz to the Second Spanish Republic in order to understand the difficulties faced by the different political systems that followed one another in Spain for just over a century.

Palabras clave: ayuntamiento, reducción,
reforma de la planta local, leyes municipales

Keywords: *local council reform of the local plant,
municipal laws*

Sumario

-

1. Introducción
 2. Los ayuntamientos en la Constitución de 1812
 3. Desde el Trienio Liberal hasta la Década Moderada
 4. Las Leyes Municipales de la segunda mitad del siglo XIX
 5. Los proyectos de reforma del régimen local de principios del siglo XX
 6. El Estatuto Municipal de 1924
 7. Las Leyes Municipales de la Segunda República
- Bibliografía

I. Introducción

El exceso de municipios en España es un mal endémico de nuestro sistema constitucional que arranca desde principios del siglo XIX cuando la Constitución de 1812 tomó el ejemplo francés y estableció tantos ayuntamientos como pueblos existían en su territorio y que persiste en la actualidad con dos términos muy vigentes y tremendamente relacionados entre sí como son la despoblación y el *inframunicipalismo*, que afectan de manera acuciante a determinadas regiones de nuestro país. La disminución del número de ayuntamientos parece, a simple vista, un objetivo fácil de conseguir y agradecido para el político que lo ejecuta pero vemos como desde aquellas Cortes de Cádiz y hasta la actualidad se ha intentado ejecutar dicha reducción municipal por muchos de los gobiernos que han gobernado España sin prácticamente haber conseguido el resultado pretendido.

En este estudio queremos adentrarnos someramente a conocer las leyes que se fueron dictando en España desde la Constitución de Cádiz hasta la Ley Municipal de 1935, en tiempos de la Segunda República, para intentar conseguir esa disminución de ayuntamientos. El periodo de más de un siglo, como es consabido, abarca distintas épocas con gobiernos de todo tipo y donde únicamente vamos a encontrar un momento de éxito en la reducción del número de ayuntamientos tras la aprobación de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, como veremos más adelante.

La cuestión de la reforma de la planta local ha abierto, y sigue abriendo, interesantes debates en los que se han planteado diferentes corrientes y numerosas propuestas por parte de políticos y especialistas del Derecho. Por lo que respecta a nuestro estudio, además de beber de las diferentes fuentes del Derecho local del siglo XIX y principios del XX que se han ido aprobando en esos periodos históricos sobre el establecimiento de un mínimo de habitantes para que una colectividad vecinal pueda organizarse como ayuntamiento o la reducción del número de ayuntamientos por no llegar a los límites de habitantes y de presupuestos; nos hemos acercado a las obras que sobre estos temas han escrito relevantes investigadores de la materia como son: ORDUÑA REBOLLO¹,

¹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *Historia del Municipalismo Español*. Ed. Iustel. Madrid 2005.

CALONGE VELÁZQUEZ², BURGUERO RIVERO³, LÓPEZ RAMÓN⁴, ALBET I MAS⁵, NADAL PIQUÉ⁶, TUSELL GÓMEZ⁷, o SOSA WÁGNER y MIGUEL GARCÍA⁸, y otros más especializados en el estudio de periodos más concretos de la historia de España que abarcan en sus estudios el tema en cuestión como: GÓMEZ PEDREIRA⁹, MARQUÈS I CARBÓ¹⁰, GARCÍA MADARIA¹¹...

2. Los ayuntamientos en la Constitución de 1812.

La revolución liberal que se inicia en España allá por 1808 va a tener a los señoríos jurisdiccionales como emblema del sistema feudal que luchan eliminar, siguiendo el patrón que estableció la Asamblea Nacional francesa al abolir el feudalismo a través del Decreto de 4 de agosto de 1789. La voladura de las

“Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local* n° 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013.

² CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. “La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma: Nueva Época, n° extraordinario n°1. n° 313-314*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015.

³ BURGUENO RIVERO, Jesús. “El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal: el caso de Cataluña”, en *Revista de geografía* n° 3, Universidad de Barcelona. Barcelona 2004. pp. 7/33.

⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en *Revista de estudios de la administración local y autónoma (REALA)*, n° 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2010.

⁵ ALBET I MAS, Abel. “El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas”, en *Geopolítica (s), Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, n° 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019.

⁶ NADAL PIQUÉ, Francesc. “Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del estado liberal español (1812-1975)”. *GEO Crítica, Cuadernos críticos de Geografía Humana. Año VII, n° 37*. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. Barcelona 1982.

⁷ TUSELL GÓMEZ, Javier. *La reforma de la Administración Local en España (1900/1936)*. Instituto de Estudios Administrativos. Estudios de Historia de la Administración N°10. Con la colaboración de Diego Chacón Ortiz. Madrid 1973

⁸ SOSA WÁGNER, Francisco y MIGUEL GARCÍA, Pedro de. *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1987.

⁹ GÓMEZ PEDREIRA, José Antonio. *La administración local en la Dictadura de Primo de Rivera*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tesis dirigida por José Luis GÓMEZ NAVARRO. Madrid 2008.

¹⁰ MARQUÈS I CARBÓ, Lluís. *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*. Editorial el Secretariat Català. Barcelona 1935.

¹¹ GARCÍA MADARIA, José María. “La Reforma de la Administración Pública en 1931”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 25. Madrid 1980.

estructuras del Antiguo Régimen español, con la abolición de los señoríos¹², se realizará con la obra legislativa que nace de las Cortes de Cádiz, en especial con la Constitución de 1812. En lo que respecta al municipio los constituyentes gaditanos van a implantar un régimen jurídico que incluye un procedimiento de elección de cargos que señala tenuemente el camino a una muy lenta democratización de las instituciones municipales, luchando de manera directa con uno de los elementos más oscuros del municipio del Antiguo Régimen la transmisión hereditaria de los oficios municipales que ocasionaba en los concejos una importante oligarquización del poder con una fuerte influencia de los intereses nobiliarios en la toma de decisiones de los gobiernos locales¹³.

Respecto a la planta local los constituyentes de Cádiz siguieron, como otros países europeos, el ejemplo francés de administración local de erigir ayuntamientos en cualquier tipo de municipio, así la Constitución de 1812 recogió en su artículo 310 que “*se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente*”¹⁴, estableciéndose tantos ayuntamientos como pueblos existían. El Decreto CLXIII, sobre **formación de los ayuntamientos constitucionales** de 23 de mayo de 1812¹⁵, diseña un formato

¹² Decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811. Incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la nación: los territoriales quedarán como propiedades particulares: abolición de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos: modo de reintegrar a los que obtengan estas prerrogativas por título oneroso, o por recompensa de grandes servicios: nadie puede llamarse señor de vasallos, ni ejercer jurisdicción. En *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*. Imprenta Real. Cádiz 1811. pp. 193/196. <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--o/html/>

¹³ CEBREIROS ÁLVAREZ, Eduardo. “El tránsito del municipio del Antiguo Régimen al modelo constitucional. Un caso peculiar, Ibros (1812-1837)”, en *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración (2002)*. Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.). Madrid 2003. pp. 301 y 302.

¹⁴ Artículo 310 Constitución de 1812.

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

¹⁵ DECRETO CLXIII. Formación de los Ayuntamientos constitucionales de 23 de mayo de 1812. *Las Cortes generales y extraordinarias, convencidas de que no interesa menos al bien y tranquilidad de las familias que a la prosperidad de la nación el que se establezcan Ayuntamientos con la mayor brevedad en aquellos pueblos que no habiéndolos tenido hasta aquí, conviene que los tengan en adelante, como también el que para evitar las*

para la adquisición de la condición de ayuntamiento a pesar de no llegar a las mil almas y los cargos municipales según la proporción de habitantes. CALONGE VELÁZQUEZ recoge en su estudio que no todos los autores atribuyen a este momento histórico de las Cortes de Cádiz la expansión del número de ayuntamientos en España y lo van a situar a mediados del siglo XIX¹⁶. Otros autores

dudas que pudieran suscitarse en la ejecución de lo sancionado por la Constitución, se establezca una regla uniforme para el nombramiento, forma de elección y número de sus individuos, decretan:

I. Cualquier pueblo que no tenga Ayuntamiento, y cuya población no llegue a mil almas, y por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente a la Diputación de la provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno.

II. Los pueblos que no se hallen con estas circunstancias seguirán agregados a los Ayuntamientos a que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia; agregándose al más inmediato en su provincia los que se formaren nuevamente, y los despoblados con jurisdicción.

III. Debiendo cesar en virtud de lo prevenido en el artículo 312 de la Constitución los Regidores y demás oficios perpetuos de Ayuntamiento, luego que se reciba y publique en cada pueblo la Constitución y este decreto, se pasará a elegirlos a pluralidad absoluta de votos en la forma que se establece en los artículos 313 y 314, así en los pueblos en que todos tengan la dicha cualidad de perpetuos, como en los que la tengan algunos solamente; en la inteligencia de que en los pueblos en que pueda verificarse esta elección cuatro meses antes de concluirse el año, se renovará en fin de Diciembre del mismo la mitad, saliendo los últimamente nombrados; pero en aquellos pueblos en que se haga la elección cuando falten menos de cuatro meses para acabarse el año, seguirán los elegidos en su cargo hasta fin del año siguiente, en que cesará la mitad.

IV. Como no puede dejar de convenir que haya entre el gobierno del pueblo y su vecindario aquella proporción que es compatible con el buen orden y mejor administración, habrá un Alcalde, dos Regidores y un Procurador Síndico en todos los pueblos que no pasen de doscientos vecinos; un Alcalde, cuatro Regidores y un Procurador en los que teniendo el número de doscientos vecinos, no pasen de quinientos; un Alcalde, seis Regidores y un Procurador en los que llegando a quinientos no pasen de mil; dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores Síndicos en los que desde mil no pasen de cuatro mil; y se aumentará el número de Regidores a doce en los que tengan mayor vecindario.

V. En las capitales de las provincias habrá a lo menos doce Regidores; y si hubiere más de diez mil vecinos, habrá diez y seis.

IX. No podrá haber Junta de parroquia en los pueblos que no lleguen a cincuenta vecinos; y los que se hallen en éste caso se unirán entre sí o con el más inmediato para formarla; pero la tendrán todos aquellos que hayan estado hasta aquí en posesión de nombrar electores para la elección de Justicia, Ayuntamiento o Diputado común.

XIII. Los Ayuntamientos no tendrán en adelante asesores con nombramiento y dotación fija.

Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para su cumplimiento, y lo hará imprimir, publicar y circular.- Dado en Cádiz a 23 de Mayo de 1812.- Josef María Gutierrez de Teran, Presidente.- Josef de Zorraquin, Diputado Secretario.- Joaquín Diaz Caneja, Diputado Secretario.- A la Regencia del Reino.- Reg. fol. 245 y 247.

En: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/organica/1812c.htm>

¹⁶ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. "La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida", en Revista de Estudios de la

como COSCULLUELA MONTANER¹⁷, señalan que la Constitución de 1812 no pretendió implantar municipios que no fueran factibles en el plano económico o administrativo, como sucedería si se establecían con menos de mil almas, pero que las propias presiones políticas obligaron a las Cortes Generales a aprobar el decreto de mayo de 1812 y otros más que facilitaron la formación de ayuntamientos con un menor número de vecinos¹⁸.

3. Desde el Trienio Liberal hasta la Década Moderada.

La vuelta al trono de Fernando VII supuso la restauración del absolutismo en España y la supresión de la obra constitucional de Cádiz y todas las reformas liberales que junto a ella se habían introducido. Con el levantamiento de Riego en las Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820 y con él la restauración de la Constitución de 1812 y la rehabilitación de las instituciones constitucionales se vuelven a establecer los municipios constitucionales. Con la puesta en funcionamiento real de los ayuntamientos se revelaron los inconvenientes que se ocasionaban por el exceso de municipios y se incoan una serie de tentativas legislativas para limitar el número de municipios a través del requerimiento de una determinada población que irá variando, como veremos¹⁹. Durante el Trienio Liberal, en el artículo 85 de la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias* de 3 febrero 1823, se recogió la supresión de ayuntamientos “por la cortedad del vecindario” cuando no alcanzaran el número de 50 vecinos

Administración Local y Autonómica: *Nueva Época, nº extraordinario nº1. nº. 313-314*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015. p. 48. Nota 1ª. El autor recoge que: *no todos los autores participan de esta idea. Así, BARRANCO VELA sitúa el origen o, mejor expresado, el impulso a la proliferación municipal en la Constitución de 1845, cuyo artículo 73 disponía que “habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. En la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 y en la precedente de 14 de julio de 1840 encuentra el autor citado el fundamento a la posterior dispersión municipal, ya que, entre otras cosas, hasta entonces –escribe– no se puede hablar con propiedad de municipios”.* BARRANCO VELA, Rafael. *Creación y segregación de municipios*. Marcial Pons. Madrid 1993. p. 56,

¹⁷ COSCULLUELA MONTANER, Luis. “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 157. Madrid 2013. p. 12.

¹⁸ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. “La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, nº extraordinario nº1. nº. 313-314*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015. p. 48.

¹⁹ SOSA WÁGNER, Francisco y MIGUEL GARCÍA, Pedro de. *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1987. pp. 15/53.

(equivalentes a 250 habitantes)²⁰. Tras la “Década Ominosa” se decreta el Real Decreto de 23 de julio de 1835 *para el arreglo provisional de los ayuntamientos de la Península e islas adyacentes*²¹ que corrobora la continuidad de todos los ayuntamientos entonces existentes. El censo de la matrícula catastral de 1842, que será manejado por Pascual Madoz, permite cifrar alrededor de los 11.300 el número de ayuntamientos existentes, el mayor número de la historia contemporánea²². Este es el momento histórico en que empezamos a tener datos más fiables del número de ayuntamientos existentes en España, entre unos 11.300 y 11.500, por la indeterminación legal de los requisitos tenía que tener un municipio. Y que contrastan bastante con los 8.112 actuales²³ reducción que principalmente se ha desarrollado en dos momentos históricos, uno el que vamos a analizar ahora con la Ley de 1845 y el otro a partir de 1966 gracias a las medidas para el fomento de incorporaciones municipales lanzadas por Franco en la última década de su régimen.

El artículo 70 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845²⁴ exigirá una población mínima en los municipios ya existentes que fija en 30 vecinos, unos 150 habitantes, cantidad que parece no excesiva pero que conseguirá reducir de manera importante el número de ayuntamientos en tan sólo quince años, los que transcurren desde 1845 hasta

²⁰ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica* (REALA), n.º. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2010. p.81.

²¹ Publicado en la Gaceta de Madrid del viernes 24 de julio de 1835. <https://habilitados-nacionales.com/wp-content/uploads/2018/03/1835.07.23-Real-Decreto-para-el-arreglo-provisional-de-los-ayuntamientos-de-la-peninsula-e-islas-adyacentes.pdf>

²² BURGUEÑO RIVERO, Jesús y GUERRERO LLADÓS, Montserrat “El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* n.º. 64. Asociación Española de Geografía. Madrid 2014, pp. 13 y 14

²³ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. “La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, nº extraordinario nº 1*. n.º. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015. p. 49.

²⁴ Artículo 70 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845. “Se conservarán todos los ayuntamientos que hoy existen en poblaciones de más de 30 vecinos, arreglando su organización a las disposiciones de esta ley. Los de menor vecindario se agregarán á otros, o formarán, reuniéndose entre sí, nuevos ayuntamientos”. Publicado en la Gaceta de Madrid del miércoles 15 de enero de 1845. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1845/3776/A00001-00003.pdf>

1857 cuando se publique un nuevo censo de población en España²⁵, momento en que se consigue la mayor reducción del número de municipios en toda la historia del municipalismo constitucional español pues en esos quince años van a desaparecer 1.916 ayuntamientos²⁶.

4. Las Leyes Municipales de la segunda mitad del siglo XIX.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX las Leyes Municipales de 1856, 1866, 1868, 1870 y 1877, reflejaron la problemática por la existencia de un profuso número de municipios y fueron recogiendo restricciones poblacionales en dos direcciones, una para garantizar la continuidad de los ayuntamientos existentes y otra para frenar que se creen nuevos municipios sin que cumplan unos requisitos mínimos en número de habitantes. La Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856²⁷ reconoce, en su artículo 26, la conservación de ayuntamientos en los pueblos que ya existiesen y faculta, en el artículo 27, a las Diputaciones provinciales para proponer la supresión de aquellos que no superasen los 50 vecinos, careciesen de recursos o lo solicitase el propio ayuntamiento en unión del duplo de vecinos que concejales.²⁸

²⁵ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. "La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida", en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, nº extraordinario nº 1. nº. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015. p.49

²⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. "Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español", en Revista de Estudios de la Administración Local nº 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. pp. 811 y 812.

²⁷ Publicada en la Gaceta de Madrid. Año 1856. nº 1280 de domingo 6 de julio de 1856. <http://www.ceice.gva.es/documents/161634402/163727879/1856+Ley+Organizaci%C3%B3n+y+Administraci%C3%B3n+municipal.pdf/547329f1-db6c-41c5-8184-0e2777b56469>.

"Capítulo III Del establecimiento, creación y supresión de ayuntamientos.

Artículo 26. Se conservarán los ayuntamientos en los pueblos donde en la actualidad existen. Para la supresión o creación de ayuntamientos, y para la segregación de parte de un distrito municipal con objeto de agregarlo a otro existente, han de concurrir las circunstancias y observarse los trámites que prescribe la presente ley.

Artículo 27. Podrá suprimirse un ayuntamiento en cualquiera de los casos siguientes: Primero. Si no llegando a 50 el número de sus vecinos lo creyere conveniente la Diputación Provincial.

Segundo. Cuando careciere de recursos para sostener los gastos municipales.

Tercero. Cuando lo solicitare con fundadas razones el ayuntamiento en unión de un número de vecinos contribuyentes, duplo que el de concejales".

²⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. "Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español", en Revista de Estudios de la Administración Local nº 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. p. 815.

En el Proyecto de Ley *sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos* de Posada Herrera de 1860 se planea la supresión de los ayuntamientos de menos de 500 vecinos (2.500 habitantes) y se justifica en la exposición de motivos por “*los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que más bien que agregaciones de carácter público pueden considerarse como familias dilatadas. Sin recursos para cubrir sus más perentorias atenciones; sometidas ciegamente a la influencia del vecino más rico o más astuto o menos ignorante, que la ejerce por lo común en provecho propio...*”²⁹. En base a estas ideas el Real Decreto de 21 octubre 1866 *de reforma de las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias*³⁰ suprimió los municipios de menos de 200 vecinos (1.000 habitantes) con González Bravo como ministro de la Gobernación cuya continuidad, tras la Revolución de 1868, fue certificada justo dos años después por el Decreto de 21 octubre 1868, con Sagasta como ministro de la Gobernación, también contrario a conservar los municipios de menos de 1.000 habitantes³¹. Este planteamiento cambia en la Ley Municipal del Sexenio Revolucionario de 1870 en la que aunque se mantiene el requerimiento de una población mínima de 2.000 habitantes únicamente será de cumplimiento para los municipios de nueva creación subsistiendo los términos municipales que en ese momento ya tengan ayuntamiento aunque no reúnan todas las circunstancias requeridas, entre ellas la

²⁹ *Diario de las Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados. Serie Histórica. Legislatura 1860-1861. 2 de Noviembre de 1860. Apéndice tercero al nº 32 (p. 2). Proyecto de ley presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación, sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos. “... *La fijación del número mínimo de vecinos necesario para constituir un ayuntamiento, fue el primer punto que el Gobierno se creyó en el deber de examinar maduramente. No es necesario una larga práctica administrativa para conocer los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que mas bien que agregaciones de carácter público, pueden considerarse como familias dilatadas. Sin recursos para cubrir sus mas perentorias atenciones, sometidas ciegamente a la influencia del vecino mas rico ó mas astuto ó menos ignorante, que la ejerce por lo común en provecho propio, agobiadas con la carga de un presupuesto superior a sus fuerzas, imposibilitadas de rodearse, por falta de medios para dotarlos decorosamente, de auxiliares inteligentes que los ilustren y aconsejen en la gestión de sus negocios y en sus relaciones con los delegados superiores del Gobierno, estos ayuntamientos, no solo son una rémora constante para la administración en general, sino incapaces de llenar el objeto propio de una asociación de su índole. Hace tiempo que la opinión, irrevocablemente pronunciada en este sentido, ha sido acogida, aunque tímidamente, por los legisladores, y el ministro que tiene la honra de dirigirse al Congreso, al tomar el numero de 500 vecinos como tipo mínimo de la unidad municipal, no hace mas que seguir la huella que encontró marcada, y satisfacer con alguna mayor latitud una necesidad de conocida urgencia*”.... En: https://app.congreso.es/est_sesiones/

³⁰ Texto completo del Real Decreto de 21 octubre 1866 en *Gaceta de Madrid*. Año 1866. nº 295, de lunes 22 de octubre de 1866.

³¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, nº. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2010. pp. 81 y 82.

de la población mínima³². Esta ley igual de ineficaz que las anteriores sí que establece la novedad del número de concejales³³ al recoger que hasta 500 habitantes los ayuntamientos estarán formados por un alcalde y cinco regidores, cantidad que no se va a reformar en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que estará en vigor hasta 1923³⁴, esta Ley Municipal de 1877 mantiene literalmente los primeros nueve artículos del capítulo I dedicado a los términos municipales y sus alteraciones, incluyendo un artículo décimo que contiene por primera vez una alusión a la distancia física máxima para agregarse a otro ayuntamiento, aunque exclusivamente se legisla para la capital y poblaciones de más de 100.000 habitantes³⁵. No se modificará la reforma del mapa municipal ya hasta el siglo XX

³² Ley Municipal de Términos Municipales y de sus Habitantes de 1870 “Título Primero (de los términos municipales y de sus habitantes). Capítulo Primero (de los términos municipales y sus alteraciones). Artículo 1º. Es Municipio la asociación legal de todas las personas que residen en su término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento.

Artículo 2º. Es término municipal el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento. Son circunstancias precisas de todo término municipal: 1º Que no baje de 2.000 el número de sus habitantes residentes. 2º Que tenga o se le pueda señalar un territorio proporcionado a su población. 3º Que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autoricen.

Subsistirán, sin embargo, los actuales términos municipales que tengan Ayuntamiento, aún cuando no reúnan las circunstancias anteriores.

Artículo 3º. Los términos municipales pueden ser alterados: 1º Por agregación total a uno o varios términos colindantes. 2º Por segregación de parte de un término, bien sea para constituir por sí o con otra u otras porciones Municipio independiente, o bien para agregarse a uno o a varios de los términos colindantes. En:

<http://www.ceice.gva.es/documents/161634402/163727879/1870.+Ley+municipal.pdf/9a3e9336-8f78-41fb-990a-3578db6aecf4>

³³ Ley Municipal de Términos Municipales y de sus Habitantes de 1870 “Capítulo II (De la organización de los Ayuntamientos). Artículo 33. El Censo de población determina el número de Concejales correspondientes a cada Municipio y su división en categorías: el número de Alcaldes y Tenientes determina el de los distritos en que se divide cada término, y el número de residentes en cada uno de estos distritos determina el número de barrios y de colegios electorales y de secciones de cada colegio, todo conforme a los siguientes artículos.

Artículo 34. El número de Concejales, distritos y colegios se ajustará a la siguiente escala: Hasta 500 residentes: Alcaldes 1, Tenientes 0, Regidores 5, Total de Concejales 6, Distritos 1, Barrios 0, Colegios 1, Secciones 0”.

En:

<http://www.ceice.gva.es/documents/161634402/163727879/1870.+Ley+municipal.pdf/9a3e9336-8f78-41fb-990a-3578db6aecf4>

³⁴ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local* nº 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. p. 815.

³⁵ Publicado en la Gaceta de Madrid. Año CCXVI. Nº 277. Tomo IV p.39, de jueves 4 de octubre de 1877. Ley Municipal de 1877. “... Artículo 10. Los grupos de población, aunque tengan Ayuntamiento propio, situados a una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la Monarquía, podrán ser agregados a él por Real decreto, previa consulta al Consejo de Estado, dando cuentas a las Cortes.

pues el legislador accedió a que la eliminación de los municipios de escasa población, dicho de paso fáciles de controlar en esa época de sistema caciquil, es “remedio que choca con el invencible sentimiento de la conservación de esas modestas agrupaciones”³⁶, según enunció Romero Robledo en su proyecto de Ley Municipal de 1884. Únicamente en el proyecto de Moret de 1902, que enlazaba con las propuestas reformistas realizadas por las diputaciones provinciales según la Real Orden de 31 mayo 1901, se planteó la agregación de los municipios menores a 500 habitantes a los ayuntamientos más cercanos intentando que el Gobierno diera facilidades también para que los municipios menores a 2.000 habitantes se integraran en un ayuntamiento de mayor tamaño³⁷.

5. Los proyectos de reforma del régimen local de principios del siglo XX.

En las primeras décadas del siglo XX continuaron los proyectos de reforma del régimen local como el que en 1907 redactó el gobierno de Maura en la que debería haber sido su Ley de Administración Local si finalmente hubiera sido aprobada por las Cortes y con la que pretendía poner fin al caciquismo, en este proyecto se preveía la cantidad de 2.000 habitantes para la constitución de un nuevo municipio, y se alentaba a los ya existentes, que tuvieran una cifra menor que debían unirse hasta completar ese número de habitantes 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”*³⁸. Prácticamente idéntico será el proyecto redactado por Canalejas, y que más adelante, en 1919, será sancionado por las dispares fuerzas políticas representadas en la comisión extraparlamentaria que reunió el Gabinete presidido por el conde de Romanones³⁹.

De igual modo y con los mismos trámites podrá ensancharse el término de las poblaciones que cuenten más de 100.000 habitantes hasta una distancia máxima de 6 kilómetros”.

³⁶ NADAL PIQUÉ, Francesc. “Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del estado liberal español (1812-1975)”. *GEO Crítica, Cuadernos críticos de Geografía Humana. Año VII, n.º 37*. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. Barcelona 1982. p.26

³⁷ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, n.º. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2010. p. 82.

³⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local* n.º 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. p. 816.

³⁹ Gaceta de Madrid, año 1924, n.º 69 de 9 de marzo de 1924, p. 1218. Exposición del Estatuto Municipal de 1924. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>

Aunque no hay modificaciones legislativas en cuestión de fusiones municipales más allá de los numerosos proyectos de ley, algunos de los cuales hemos enunciado, señal de la alternancia política que caracteriza esta época en nuestro país si se produjeron correcciones territoriales puntuales en algunas grandes ciudades que acrecentaron sus términos municipales, así vemos como Valencia aglutinó catorce municipios entre los años de 1870 y 1900; Barcelona absorbió otros ocho entre 1897 y 1921; o Bilbao incorporó en 1892 Abando y en 1924 Deusto y Begoña⁴⁰.

6. El Estatuto Municipal de 1924.

Tras cuarenta y siete años de vida y veintidós intentos de reforma, siempre infructuosos, el 8 de marzo de 1924 se aprueba el Estatuto Municipal⁴¹, un estatuto que paradójicamente nace durante el Directorio Militar del General Primo de Rivera para regenerar la vida municipal que había perdido su esencia democrática en las últimas décadas a causa del caciquismo⁴², como describe en el inicio de su exposición: *“el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en municipios libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesitase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las corporaciones locales aquella dignidad, aquellos, medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde. ...”*⁴³. Primo de Rivera confía la labor de esa reforma municipal a José Calvo Sotelo, apellidos por los que también se conocerá al estatuto, para lo que le nombró Director General de la Administración; Calvo Sotelo que era conservador y maurista se rodeará para preparar el estudio de la reforma local de un equipo de colaboradores católicos y de su corriente ideológica,

⁴⁰ BURGUEÑO RIVERO, Jesús y GUERRERO LLADÓS, Montserrat “El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica”, en [Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles n.º 64. Asociación Española de Geografía. Madrid 2014](#). p. 14.

⁴¹ [Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 aprobando el Estatuto Municipal y disposiciones complementarias](#). Biblioteca Oficial Legislativa, Volumen LV. Segunda Edición. Editorial Reus. Madrid 1925.

⁴² GÓMEZ PEDREIRA, José Antonio. *La administración local en la Dictadura de Primo de Rivera*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tesis dirigida por José Luis GÓMEZ NAVARRO. Madrid 2008. p. 88.

⁴³ Gaceta de Madrid, año 1924, n.º 69 de 9 de marzo de 1924, p. 1218. Exposición del Estatuto Municipal de 1924. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>

entre los que se encontraban José María Gil Robles, el conde de Vallellano, Luis Jordana de Pozas, Josep Pi i Suñer, Miquel Vidal i Guardiola o su propio hermano⁴⁴. Doctrinalmente el texto de este estatuto no mantiene muchas afinidades con la Dictadura en que se promulga, sino tenemos que verlo como un compendio de toda la experiencia adquirida por los legisladores durante esos veintidós proyectos anteriores que finalmente no llegaron a ver su aprobación. Su contenido es tanto técnica como conceptualmente adelantado para su época, incluso algunos historiadores lo tachan de progresista, que va a identificar el municipio no como el producto exclusivo de una ley sino como un hecho social de convivencia, anterior al Estado e incluso superior a la misma Ley⁴⁵. Ante las incuestionables diferencias existentes entre la teoría recogida por el Estatuto Municipal y los principios políticos de la dictadura de Primo de Rivera, pocos serán los artículos que finalmente consigan tener una aplicación práctica en la vida municipal española⁴⁶. Respecto a las características que podemos reseñar del Estatuto Municipal destacaremos la amplia autonomía que confería a los municipios, el reconocimiento del municipio como ente jurídico propio, el reforzamiento de la hacienda municipal y la elegibilidad democrática. También incorpora diferencias legales atendiendo al tamaño de los ayuntamientos; así, los municipios menores a los 500 habitantes se consideraban municipios rurales y funcionan por medio del régimen de concejo abierto⁴⁷, en los de quinientos a mil serán concejales cada tres años la mitad de los electores con turnos rotatorios por orden alfabético⁴⁸, este

⁴⁴ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *Historia del Municipalismo Español*. Ed. Iustel. Madrid 2005. p. 180.

⁴⁵ ALBET I MAS, Abel. "El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas", en Geopolítica (s), *Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, n° 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019. p. 15.

⁴⁶ TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACON ORTIZ, Diego. *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. IEAL Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1973.

⁴⁷ NADAL PIQUÉ, Francesc. "Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del estado liberal español (1812-1975)". *GEO Crítica, Cuadernos críticos de Geografía Humana. Año VII, n° 37*. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. Barcelona 1982. p. 28.

⁴⁸ Gaceta de Madrid, año 1924, n° 69 de 9 de marzo de 1924, p. 1225 Sección Segunda. Del Concejo abierto. Artículo 42. "En los Municipios que no excedan de 500 habitantes serán Concejales todos los electores, en Concejo abierto.

En los de más de 500 a 1.000 habitantes serán Concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo, a cuyo efecto se dividirá la lista alfabética de electores constitutiva del Censo, en cuatro partes iguales, por riguroso y sucesivo orden de apellidos, a partir de la letra A. El primer turno trienal se formará con los dos primeros grupos de electores, y al concluir el trienio se fijará por sorteo la mitad que ha de ser sustituida por el tercer grupo. Concluido el segundo trienio, entrará el último grupo a sustituir al que hubiese formado parte del Ayuntamiento durante seis años consecutivos".
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>

concejo abierto, de castizo sabor nacional, se estima en la Exposición del Estatuto que regirá en más del 50% de los municipios españoles, todos los que no exceden de 1.000 habitantes⁴⁹.

Hasta el Estatuto Municipal de 1924 no se empieza a diferenciar de manera clara y precisa entre los términos de constitución, fusión, y alteración de municipios, y aunque no fija un límite mínimo de habitantes sí que establece una normativa concreta y siempre el Estatuto requiere para cualquier modificación territorial la conformidad de la mayoría de los vecinos de los municipios involucrados y de los dos tercios de los concejales de los respectivos ayuntamientos⁵⁰. Para las segregaciones, la ley prevé que estas no pueden afectar la solvencia y existencia autónomas de las instituciones implicadas⁵¹. Cualquier alteración o modificación exige, exclusivamente, el acuerdo de los ayuntamientos implicados y la notificación al Gobernador Civil de la provincia⁵², ello es prueba del reconocimiento otorgado por este Estatuto a la soberanía municipal, desde su propia exposición inicial cuando señala que el municipio “no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también y,

⁴⁹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local* n° 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. p. 816.

⁵⁰ ALBET I MAS, Abel. “El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas”, en Geopolítica (s), *Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, n° 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019. p. 15.

⁵¹ Gaceta de Madrid, año 1924, n° 69 de 9 de marzo de 1924, p. 1224. Estatuto Municipal de 1924. “Título II Términos Municipales. Capítulo Único. Artículo 16. Para constituir nuevo Municipio será preciso: 1º Que el Municipio o Municipios de cuya población y territorio hayan de segregarse los del nuevo, acuerden las segregaciones respectivas, previa petición hecha por la mayoría de los electores residentes en la porción que haya de segregarse. El acuerdo exigirá el voto favorable de las dos terceras partes de los Concejales que forman cada Corporación, en sesión extraordinaria, previamente convocada al efecto. 2º Que la segregación no merme la solvencia de los Ayuntamientos a que afecte en perjuicio de los acreedores, salvo que el nuevo Municipio se subroge en la parte correspondiente de los créditos existentes contra los que hayan sufrido la segregación. 3º Que por causa de ésta, ni el Municipio antiguo ni el nuevo carezcan de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines”. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>

⁵² Gaceta de Madrid, año 1924, n° 69 de 9 de marzo de 1924, p. 1224. Estatuto Municipal de 1924. “Título II Términos Municipales. Capítulo Único. Artículo 21. Los acuerdos de fusión, constitución y alteración de términos municipales, adoptados por el vecindario y Corporaciones interesadas en la forma antedicha, serán firmes y se comunicarán al Gobernador civil de la provincia. Cuando a virtud de tales acuerdos hayan, de alterarse los límites de una provincia o región, el expediente deberá remitirse al Ministerio de la Gobernación para que examine si se han cumplido los requisitos de procedimiento. Sin embargo, estos acuerdos se considerarán aprobados, sin ulterior recurso, si en el plazo de dos meses no recae resolución sobre ellos”. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>

además, superior, a la ley”⁵³. Esta convivencia “se da en núcleos de gradación ilimitada, desde los insignificantes, que sólo constan de unas cuantas docenas de vecinos, hasta los gigantescos que cuentan por millones sus habitantes”. Por tanto queda claro que el Estatuto “admite la personalidad municipal allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio”⁵⁴. Sin menoscabo de que por “intereses generales” además del acuerdo de los ayuntamientos implicados y la notificación al Gobernador Civil intervenga el gobierno central⁵⁵, como cuando se agregue algún municipio a ciudades de más de 100.000 habitantes o se agrupen de manera forzosa municipios con menos de 2.000 habitantes a través de un Real Decreto.⁵⁶

7. Las Leyes Municipales de la Segunda República.

En 1931 unas elecciones municipales, las celebradas el 12 de abril, van a devenir en un cambio de régimen político, y aunque el resultado arrojó un mayor número de concejales para las fuerzas monárquicas estas elecciones suponen un importante fracaso de la Monarquía por la importante derrota en los principales núcleos urbanos frente a los partidos republicanos que se alzaban con la victoria en 41 capitales de provincia incluyendo los significativos triunfos en Madrid y Barcelona. Los incondicionales de la república entendieron este resultado

⁵³ Gaceta de Madrid, año 1924, nº 69 de 9 de marzo de 1924, pp. 1218 y 1219. Exposición del Estatuto Municipal de 1924. “... Ese criterio de autonomía impone otro: el de máximo respeto a la realidad social. El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva. Ahora bien la convivencia se da en núcleos gradación ilimitada, desde los significantes, que sólo constan de unas cuantas docenas de vecinos, hasta los gigantescos que cuentan por millones sus habitantes. Y no sólo tienen carácter comunal los Municipios propiamente dichos: lo tienen también las entidades menores o fracciones de Municipio, así como las entidades mayores o agrupaciones de Ayuntamientos. Por todo ello, el nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca han tenido posible cumplimiento; y admite también la de los anejos, parroquias y demás grupos menores de población que tanto abundan en algunas regiones españolas, así como la de las entidades supramunicipales que constituirse puedan para la mejor realización de los fines comunales. ...”. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>

⁵⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, nº. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2010, p. 82.

⁵⁵ ALBET I MAS, Abel. “El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas”, en Geopolítica (s), *Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, nº 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019. pp. 16 y 17.

⁵⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local nº 291*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. p. 816.

electoral como un plebiscito en pos de la inminente instauración de la República en España. El 14 de abril se proclama la Segunda República y Alfonso XIII parte al exilio. El 28 de junio de 1931 se celebran elecciones constituyentes y el Parlamento que surge de las mismas tendrá como principal labor la elaboración y aprobación de un texto constitucional que recoja el conjunto de reglas fundamentales del nuevo régimen republicano, Constitución que será aprobada el 9 de diciembre de 1931 y que en su artículo primero señala que España “*constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones*”⁵⁷ en el que la potestad legislativa va a quedar compartida entre el Estado y las regiones que se hubieran constituido, hecho éste que conducirá a que en Cataluña, sólo un año después de aprobarse el Estatuto de Autonomía de Nuria, se sancione una nueva Ley Municipal para el territorio catalán, en una primera fase, en agosto de 1933⁵⁸, mientras para la aprobación de una nueva Ley Municipal a nivel estatal haya que esperar hasta el 31 de octubre de 1935 cuando se aprueba la Ley Municipal de la Segunda República Española.

El 14 de enero de 1933 un decreto de presidencia del Consejo de ministros traspasaba la competencia sobre régimen local a la Generalidad de Cataluña⁵⁹. La Ley Municipal catalana⁶⁰ legislativamente fue negociada de forma fragmentada a lo largo de más de un año (de mayo de 1933 a agosto de 1934)⁶¹, aprobada por unanimidad, y aunque no llegó a completarse plenamente representó, en los años treinta, la instauración en territorio catalán de un nuevo régimen jurídico que venía a garantizar la autonomía local y la renovación en la gestión de los servicios y del resto de tareas públicas en el ámbito local. Esta primera ley regional

⁵⁷ Artículo 1 de la Constitución de la Segunda República Española de 9 de diciembre de 1931. <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ce1931.htm>

⁵⁸ ALBET I MAS, Abel. “El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas”, en Geopolítica (s), *Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, n^o 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019. p. 15.

⁵⁹ PÉREZ GARCÍA, Manuel Luis. *El Régimen especial del municipio de Barcelona: claves históricas, constitucionales, administrativas y europeas*. Universidad Pompeu Fabra. Tesis doctoral dirigida por Alejandro Saiz Arnaiz. Barcelona 2015. p. 131.

<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/297429/tmlpg.pdf?sequence=1>

⁶⁰ MARQUÈS I CARBÓ, Lluís. *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*. Editorial el Secretariat Català. Barcelona 1935.

⁶¹ GRACIA RETORTILLO, Ricard. *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Colección Estudis. Barcelona 2008. pp 53 y 54. La divide en 4 fases: la primera desde el 26 de mayo al 11 de agosto de 1933; la segunda desde el 19 de octubre hasta el 19 de diciembre de 1933; la tercera desde el 7 al 16 de febrero de 1934 y la cuarta desde el 13 de junio al 10 de julio de 1934.

municipal es continuista respecto al Estatuto Municipal de 1924 y de los proyectos de principios del siglo XX.

A nivel estatal se promulga la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que contó con el antecedente de la Ley de Bases de 10 de julio de 1935, que estaba impregnada del regionalismo que se reforzó en la Segunda República pero que no incorporó novedades significativas respecto a las últimas normas municipales vigentes en España⁶², aunque reconoce la plena autonomía de los municipios pese a que el alcalde, además de su autoridad como presidente del ayuntamiento mantiene su posición como representante de la Administración del Estado en el término municipal⁶³. La Ley de 1935⁶⁴ reconocía la pervivencia de todos los

⁶² GARCÍA MADARIA, José María. “La Reforma de la Administración Pública en 1931”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* n^o 25. Madrid 1980. pp 271/283

⁶³ ALBET I MAS, Abel. “El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas”, en *Geopolítica (s), Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, n^o 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019. pp. 15 y 16.

⁶⁴ Gaceta de Madrid, año 1935, n^o 305 de 1 de noviembre de 1935, pp. 898 y 899. “LEY MUNICIPAL DE 1935. CAPITULO II. De la Constitución y alteraciones de las Entidades municipales. SECCION PRIMERA. *De los Municipios*

Artículo 5^o Se reconoce como Municipios a todos los que al promulgarse la presente ley existan legalmente constituidos.

Artículo 6^o Los términos municipales pueden ser alterados: 1^o Por segregación de parte de uno o de varios Municipios para constituirse en otro independiente. 2^o Por agregación total de un Municipio a otro o fusión de varios, en ambos casos limítrofes. 3^o Por segregación de parte de un Municipio para agregarse a otro limítrofe.

Artículo 7^o Para la constitución de nuevo Municipio por segregación de parte de otro será necesario: 1^o Petición escrita; de la mayoría de los electores residentes en la porción que haya de segregarse, dirigida al Ayuntamiento, y en la que se proponga el nombre del nuevo Municipio y su deslinde territorial. 2^o Que se justifique en expediente la existencia de recursos propios para que el nuevo Municipio cumpla sus fines peculiares, así como que la segregación no ha de implicar quebranto para los derechos de los acreedores del Municipio. 3^o Acuerdo favorable del Ayuntamiento. Si el acuerdo de éste fuera desfavorable se remitirá el expediente al Gobernador civil de la provincia para que lo eleve, con su informe, al Ministro de la Gobernación, quien, previa consulta al Consejo de Estado, dará cuenta al Consejo de Ministros a fin de que acuerde o niegue la presentación a las Cortes de un proyecto de ley par a la creación del nuevo Municipio.

Artículo 8^o En la constitución de un Municipio por segregación de partes correspondientes a varios se observarán por cada uno de éstos las formalidades prevenidas en el artículo anterior.

Cuando se trate de Municipios pertenecientes a distintas provincias, en las peticiones escritas de los electores se determinará la provincia a que ha de pertenecer el que se intenta crear.

Artículo 9^o No podrá autorizarse la constitución de nuevo Municipio cuando el núcleo poblado que trate de segregarse se hallare unido por calle o zona urbana al término municipal originario.

El territorio municipal será adjudicado a los nuevos Municipios con arreglo a lo que las Corporaciones interesadas, acuerden, y cuando no hubiere conformidad entre ellas, en proporción al número de residentes respectivos.

Cuando se, acuerde la separación de Municipios fusionados, cada uno de ellos recobrará su territorio, sin relación alguna con su respectivo número de habitantes.

Artículo 10. Para la agregación total de un Municipio a otro o fusión de varios, en ambos casos limítrofes, será necesario: petición escrita de la mayoría de los electores residentes en los términos municipales que hayan de unirse; dirigida a su respectivo Ayuntamiento, y acuerdo favorable de los Ayuntamientos interesados.

También podrá realizarse la agregación o la fusión de Municipios limítrofes con los requisitos siguientes: 1º Acuerdo adoptado por las dos terceras partes de los Concejales que legalmente compongan los Ayuntamientos respectivos. 2º Exposición de dichos acuerdos al público para que éste pueda oponer cuanto considere oportuno en plazo no inferior a quince días. 3º Resolución de las oposiciones acordada por mayoría absoluta de los Concejales, que integren el Ayuntamiento; ante el que aquéllas hubiesen sido formuladas.

Los expedientes de agregación total o de fusión de Municipios se remitirán al Gobernador civil de la provincia para que los eleve al Ministro de la Gobernación, a fin de que éste previo informe del Consejo de Estado, someta al de Ministros la resolución final procedente.

Artículo 11. Cuando la fusión afecte a Municipios de distintas provincias en la petición de los electores, o en su caso en los acuerdos de los Ayuntamientos, se expresará a cuál de aquéllas ha de pertenecer el Municipio que resulte.

Tanto en este caso como en el de agregación total de un Municipio a otro de distinta provincia, a la resolución del Consejo de Ministros precederá audiencia de los organismos gestores a los que se refiere el artículo 8.º de esta ley.

Artículo 12. Para la segregación de parte de un Municipio y su agregación a otro limítrofe será necesario: 1º Petición escrita de la mayoría de los electores residentes en la porción que haya de segregarse, dirigida a su Ayuntamiento. 2º Acuerdo favorable de éste y de aquel a cuyo término municipal haya de hacerse la agregación. Si el acuerdo de alguno de los Ayuntamientos indicados no fuere favorable regirán las normas establecidas en el párrafo último del artículo 10. Si la segregación y consiguiente agregación afectaran a Municipios de provincias distintas, será de aplicación el párrafo 2.º del artículo anterior.

Artículo 13. El Gobierno podrá acordar la incorporación a Municipios de más de 100.000 habitantes de aquellos grupos de población que dependan –de otros Ayuntamientos cuando el desarrollo de las edificaciones llegue a confundir los núcleos urbanos, o los servicios dé interés general impongan la agregación. La disposición del Gobierno irá precedida en todo caso de audiencia de los Ayuntamientos interesados y de dictamen favorable del Consejo de Estado.

Artículo 14. Todas las resoluciones finales en los expedientes de segregación, agregación y fusión de términos municipales, así como en los de constitución de nuevos Municipios, se publicarán en la *Gaceta de Madrid* y reproducirán en el *Boletín Oficial* de las provincias interesadas.

Artículo 15. La denominación y capitalidad de los Municipios podrán ser cambiadas previo referéndum en el que se obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del censo electoral.

Artículo 16. Ningún Municipio podrá pertenecer a jurisdicciones distintas de un mismo orden. Para hacer pasar un término municipal de uno a otro partido judicial se oirá a los Ayuntamientos del pueblo, de las cabezas de partido, al organismo representativo de la provincia y al Ministerio de Justicia, Trabajo y Sanidad. La resolución del expediente corresponde al Ministro de la Gobernación, con audiencia del Consejo de Estado.

Artículo 17. Los términos municipales podrán ser rectificadas y deslindados en virtud de acuerdos de las Corporaciones interesadas, y cuándo no hubiere conformidad entre ellas por resolución del Gobierno, previo expediente e informe del Consejo de Estado".

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1935/305/A00898-00919.pdf>

municipios que constasen en el momento de su promulgación y para los de nueva creación requería que además de la petición mayoritaria de los electores que solicitan la segregación se presente la aprobación del ayuntamiento de cuyo término se ocasionase la segregación y la justificación de la existencia de bastante patrimonio y recursos propios para su mantenimiento. La Ley de la Segunda República establece una prohibición expresa para que se constituya un nuevo municipio cuando el núcleo de población que intenta segregarse estuviera unido por una calle o una zona urbana continua al término municipal originario. La modalidad de Concejo abierto se establece para los municipios de menos de 500 habitantes y desde esta cantidad hasta mil, el ayuntamiento contará con cinco concejales⁶⁵. Una ley que será infructuosa, entre otros motivos, por el escaso tiempo de vigencia que tuvo al estallar unos meses después de su promulgación la Guerra Civil⁶⁶.

Bibliografía.

ALBET I MAS, Abel. “El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas”, en Geopolítica (s), *Revista de estudios sobre espacio y poder. Volumen 10, n° 1*. Universidad Complutense. Madrid 2019.

BARRANCO VELA, Rafael. *Creación y segregación de municipios*. Marcial Pons. Madrid 1993.

BURGUEÑO RIVERO, Jesús y GUERRERO LLADÓS, Montserrat “El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica”, en [Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles n° 64](#). Asociación Española de Geografía. Madrid 2014.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. “La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y*

⁶⁵ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local n° 291*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013. p. 816.

⁶⁶ TUSELL GÓMEZ, Javier. *La reforma de la Administración Local en España (1900/1936)*. Instituto de Estudios Administrativos. Estudios de Historia de la Administración N°10. Con la colaboración de Diego Chacón Ortiz. Madrid 1973.

Autonómica: *Nueva Época*, n^o extraordinario n^o1. n^o. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015.

CEBREIROS ÁLVAREZ, Eduardo. “El tránsito del municipio del Antiguo Régimen al modelo constitucional. Un caso peculiar, Ibros (1812-1837)”, en *El municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración (2002)*. Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.). Madrid 2003.

GARCÍA MADARIA, José María. “La Reforma de la Administración Pública en 1931”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* n^o 25. Madrid 1980.

GÓMEZ PEDREIRA, José Antonio. *La administración local en la Dictadura de Primo de Rivera*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tesis dirigida por José Luis GÓMEZ NAVARRO. Madrid 2008.

GRACIA RETORTILLO, Ricard. *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Colección Estudis. Barcelona 2008.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en [*Revista de estudios de la administración local y autonómica \(REALA\)*, n^o. 313-314. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2010.](#)

MARQUÈS I CARBÓ, Lluís. *La Llei Municipal de Catalunya (1933-1934)*. Editorial el Secretariat Català. Barcelona 1935.

NADAL PIQUÉ, Francesc. “Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del estado liberal español (1812-1975)”. *GEO Crítica, Cuadernos críticos de Geografía Humana. Año VII, n^o 37*. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. Barcelona 1982.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *Historia del Municipalismo Español*. Ed. Iustel. Madrid 2005.

- “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local* n^o 291. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2013.

PÉREZ GARCÍA, Manuel Luis. *El Régimen especial del municipio de Barcelona: claves históricas, constitucionales, administrativas y europeas*. Universidad Pompeu Fabra. Tesis doctoral dirigida por Alejandro Saiz Arnaiz. Barcelona 2015.

SOSA WÁGNER, Francisco y MIGUEL GARCÍA, Pedro de. *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1987.

TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACON ORTIZ, Diego. *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. IEAL Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1973.