

**Lunes, 27 de octubre de 2008**  
**“Los pequeños municipios en la organización territorial española”**

**SR. D. ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO**  
**Secretario de la Organización Iberoamericana  
de Cooperación Intermunicipal (OICI).**

Muchas gracias. Muchas gracias Profesor Arenillas por sus amables palabras.

La verdad es que para los que nos dedicamos preferentemente en la actividad profesional al estudio de los problemas locales-regionales españoles pues es muy satisfactorio comprobar que existe un interés no sólo académico, sino político, por profundizar en el conocimiento histórico y jurídico de las instituciones territoriales.

Hay que entender que iniciativas como la presente, como esta reunión auspiciada por la Consejería de Administración Pública de La Rioja, son aportaciones de gran importancia para la construcción de nuestra entidad territorial, y yo pienso que deberían de producirse con más frecuencia y que, no sólo deberían impulsadas por los poderes públicos, sino por las iniciativas privadas.

Por tanto, tengo que manifestar también mi agradecimiento y mi reconocimiento a la labor y al trabajo que realizan D<sup>a</sup> María Martín, Directora General de Política Local y el titular de la Consejería de Administraciones Públicas, D. Conrado Escobar.

Bueno, aquí ya se ha hablado de los diagnósticos de los municipios menores de 5.000 habitantes. Yo aquí tengo recogidos algunos datos, por ejemplo, Castilla-León: 2.194, Aragón: 711, Andalucía: 514, Castilla-La Mancha: 851 -claro las provincias podría ser, por ejemplo, la de Guadalajara, es la que carga más el número de municipios o la de Burgos en el caso de Castilla-León-

En Cataluña hay 794 municipios, Valencia: 394, Murcia: 9 y La Rioja: 166, bueno, una larga relación.

En consecuencia, pues resulta que de los 8.112 municipios españoles pues menores de 5.000 habitantes yo, con los cálculos -que pueden estar equivocados porque esos datos suelen ser siempre susceptibles de variación- encuentro 6.806, o sea, prácticamente el 85%, 84% de los municipios españoles son menores de

5.000 habitantes y, como hemos escuchado esta mañana y es cierto, 6 millones de ciudadanos viven en esos municipios.

Bueno, y ahora hemos de preguntarnos, pero esto a qué se debe, por qué hay tantos municipios, es un capricho, han parecido...

Pues no, y aquí tengo que entrar en el ámbito de mi especialidad que es la historia de la Administración Territorial.

Esto no es nuevo, esto no es nuevo, ya en el antiguo régimen, y concretamente en el siglo XVIII, que es cuando se hace, con cierto rigor, un primer censo –se había hecho previamente, el catastro del Marqués de la Ensenada, pero sólo referido a la corona de Castilla-, y se hace ya referido a toda España, a la España peninsular e insular, el inventario que hace el Conde de Floridablanca en 1789 y esto pues nos va a dar una idea aproximada de cómo está distribuida la población a finales del siglo XIX, o sea hace prácticamente 220 años.

Hay 140 ciudades en toda España, 4.137 villas, lugares, feligresías, aldeas, y luego ya vienen unas especificaciones, las iglesias, las granjas, los barrios, los cotos redondos, las alquerías, los concejos, los pueblos, los cortijos, ventas, tal...

Curiosamente, me estaba fijando antes en un detalle, que no veía yo las Comunidades de Villa y Tierra, ¿no?, claro son Universidades y Comunidades. Bueno.

En total, pues nos encontramos con 19.540 entidades de población. Muy importante. Pero más importante es esto, y este es el problema, aquí está el origen del asunto. No olvidemos que en 1789 había un sistema feudal, el régimen feudal continuaba.

Entonces vamos a ver la jurisdicción. Los municipios, o los pueblos o los lugares de realengo eran 47,14. Por cierto, el Rey era el señor del lugar. Los señoríos seculares, los nobles, el 34,53, los eclesiásticos el 15,61 y las órdenes militares, más bajo, el 1,11, en total pues pueden Uds. comprobar que más de la mitad de los pueblos y de los municipios españoles y de las entidades de población, estaban sujetas al señorío feudal.

Eso no podía existir, estábamos en los umbrales de una nueva época que va a tratar de resolver el problema. Y ese problema se va a resolver en la Constitución de 1812.

Pero, previamente a la Constitución de 1812, cuando se está todavía debatiendo la Constitución, se aprueba un Real Decreto, de las Cortes Generales, el 9 de noviembre de 1811, por el cual se determina que todas las jurisdicciones y todos los señoríos jurisdiccionales se incorporen a la Corona, o sea, al Estado, a lo que se estaba configurando como el Estado constitucional.

Con lo cual, desaparece toda esta situación de excepción y de feudalismo. Pero claro, esto no crean Uds. que se consigue de la noche a la mañana. Luego se transcribe a la Constitución de Cádiz y ahí está magníficamente diseñado cómo, lo que dice, el origen de este problema, dice: "formarán ayuntamientos en todos los lugares que sea necesario y, sobretodo, en los de mayores de 1.000 habitantes". Vamos a sustituir la figura de los pueblos de señoríos, señoriales, por ayuntamientos constitucionales

Y ahí tenemos la cuestión.

No se sabe exactamente cuántos ayuntamientos podía haber en el año 1812. Se ha hablado probablemente de una cifra, 12.000, 15.000.

No, probablemente no, se tarda mucho tiempo en ir creando ayuntamientos, en ir constituyéndose los ayuntamientos, porque no hay que olvidar que hay una situación de crisis política tremenda donde se enfrentan permanentemente los liberales y la reacción absolutista. Es un período, como Uds. saben, de prácticamente de 32 décadas, que no se va a aclarar hasta 1833, cuando muere Fernando VII.

En el año 1834, entre noviembre del 33 y febrero del 34, se van a promulgar 3 disposiciones fundamentales, la creación de las subdivisiones de fomento, la división territorial en provincias, que es la que hoy tenemos, y la división en partidos judiciales que se produce ya en el 34.

Bueno, pues en el 34, aparte de hacer unos índices de población, -que bueno, son discutibles porque dicen que se acercan a la realidad o no-, aparecen los 451 partidos judiciales, eso sí es un dato fijo.

Pero luego, habla de 15.369 pueblos y 2.993 parroquias, bueno, eso es una cifra que se nos va a aproximar mucho a lo anterior, lo cual, también lo tenemos que poner en cuestión.

Pero ya, transcurridos unos años, en 1842, se han normalizado las cosas, los ayuntamientos ya se han creado, se han estabilizado y entonces empieza a haber ya disposiciones.

Aparecen, verán Uds. que en 1842, -esto es una información relativamente reciente, porque se pensó siempre que los censos comenzaban en 1857, el primer censo oficial, realizado por lo que hoy sería el Instituto Nacional de Estadística- pero no, ha aparecido uno correspondiente a 1842 que se hace con criterios ya actuales. Quiero decir que ya no se habla de villas, de aldeas... Se habla de ayuntamientos, se habla de municipios y toma como base el municipio, criterio que se mantiene hasta el año 2008.

Bueno entonces a lo que voy. Ya había habido una disposición en 1840, antes de la Ley Municipal del 40, de que los municipios menores de 30 vecinos desapareciesen, que no fuesen tomados en consideración.

Y de esos estamos hablando de 2.703. Los de menos de 1.000 habitantes son 8.258 y los de menos de 10.000, 2500. Y los de más de 10.000 pues verán Uds. que son 112.

Entonces nosotros hemos hecho una evolución, un análisis.

Censos de 1857 a 1897 en una primera fase, que ahora les explicaré por qué y luego del 1901 al 1908.

Bueno, ven Uds. cómo va evolucionando el número de municipios, en el 57, 9.355 hasta 9.274.

Es una evolución a la baja, pero muy lenta, muy lenta. ¿Por qué?

Pues porque ninguna de las leyes de régimen local del siglo XIX se atreve a tocar el tema del mapa municipal. Los moderados, los progresistas y tal...

Entonces nosotros aquí hemos visto, por ejemplo, entre 1842 y 1897, vean Uds. los municipios que desaparecen, ¿eh?

¿Por qué desaparecen? No porque haya una legislación en ese momento que los elimine, legislación que por otro lado no se ha producido en ningún momento.

Ávila, -20, Burgos, Guadalajara, Gerona, Lérida, Valencia, Zamora, Huesca, van disminuyendo.

Bueno, y ahora nos encontramos con los censos de 1900 al 2008.

Fíjense Uds. qué curioso es este tema, porque aquí es cuando se va a producir el claro descenso, al producirse el éxodo del campo a la ciudad y el despoblamiento, que nos estaba hablando el profesor Fanlo hace un momento.

Despoblamiento que se va a producir entre el censo de 1960 y el de 1981 y entonces ahí pues caen, pero van a caer otra serie de municipios, el de Álava, en la provincia de Burgos otros 129, en Huesca 149, en fin, y en Logroño van a desaparecer 10 municipios, que luego les explicaré por qué y dónde aparecen.

Bueno, pero entonces sigamos el hilo histórico.

Ahora nos vamos a referir concretamente al caso de La Rioja.

La Rioja, como saben Uds., en el antiguo régimen, no figuraba como entidad territorial. Estaba repartido su territorio, aproximado, -también los límites del antiguo régimen eran muy difusos-, entre el "Partido de Logroño" y el "Partido de Santo Domingo", que dependían de la intendencia de Burgos, mientras que los de Alfaro y Calahorra dependían de la de Soria.

Bueno, fíjense Uds. qué variación, qué tipología de lugares, de villas, de entidades de población.

Dos ciudades, claro que son Santo Domingo y Logroño. Continúo. Perdón, Santo Domingo, concejos, las juntas, los valles, las villas, lugares, despoblados,... hasta los despoblados cuentan.

Y en cuanto a Soria tenemos Alfaro y Calahorra y 39 villas eximidas, que estaban diseminadas por diversos lugares. Bueno, por ahí tenemos una relación.

En definitiva, nos encontramos que en La Rioja, o en lo que va a ser la futura Rioja, había 5 ciudades, 114 villas, 39 eximidas, 23 barrios, 53 lugares, 1 coto -los cotos son las fincas que hay alrededor de los monasterios, que en unos lugares se llaman granjas y en otros se llaman cotos-.

Bueno, perdón, esto es que ha habido un desfase, verdad...

En el año 1834, cuando se produce lo de los partidos judiciales, pues ya nos van a dar número de pueblos, en los partidos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 9 partidos judiciales. Creo que ahora hay 3, ¿no?

Entonces, Uds. ven que Santo Domingo, con 53 pueblos es lo más concurrido, Torrecilla, con 51 y Logroño con 39, Alfaro con 3...

Pero eso no quiere decir que fuesen muy pequeños, no, porque los territorios eran completamente confusos.

¿Qué pasa en el censo de 1842, que hemos hablado antes?

Pues que hay menos de 30 vecinos en 32 municipios. Que en menos de 1.000 hay 152, 41 en menos de 10.000. En total 193, porque no hemos considerado la cifra de los 32 al saber que estaban suprimidos.

¿Cómo evoluciona el número de municipios en La Rioja?

Fíjense Uds. que éste es un caso muy curioso. La Rioja en 1857 va a tener 88 municipios y ese número no va a evolucionar a la baja, pues va a haber una mínima, al final va a terminar en una especie de "por ciento" ¿eh? Porque los 174 municipios en la gran crisis del 60 al 81, La Rioja sólo va a perder 10 municipios.

Aquí tengo una relación, -alguien me preguntaba hace un momento, creo que es el Presidente de la Federación Regional de aquí de La Rioja-, yo he hecho una relación de municipios extinguidos, porque, claro, me contaba que alrededor de determinados núcleos de población resulta que hay otros aislados, aunque claro, no son entidades locales menores pero son población diseminada: Rivas, Carbonera, Molinos de Ocón, Villa de Ocón, La Riva, Loezas, Montalvo en Cameros, Poyales, La Santa, Santa María en Cameros, Trevijano, Toroncón y Cenzano.

Bueno, pues esto es el diagnóstico que hay en este momento aquí en La Rioja, pero continuamos y vemos que la estructura municipal, los 50 menores de 100 habitantes, que hemos oído hablar tantas veces esta mañana, pero es que entre 100 y 250 nos vamos a encontrar con 49 y entre 250 y 1.000, 45. Total... figúrense Uds. el panorama que tenemos.

Y, es curioso, porque en La Rioja no ha habido una desaparición de municipios tan fuerte como la ha habido en otras provincias o en otras Comunidades Autónomas, como sería el caso de Castilla y León, pero bueno, claro, el número de municipios...

Sin embargo, yo digo lo siguiente, también lo estoy diciendo, lo comento, el territorio de La Rioja, territorio relativamente no muy grande, aquí lo tengo apuntado, 174 municipios, quiere decir que es un número muy importante de municipios.

Bueno, pues ahora yo voy a entrar en un tema que es, ciertamente, más delicado y es, yo lo titulo "El ordenamiento local de La Rioja", pero bueno, yo lo voy a plantear desde otras perspectiva, ¿no?

Yo lo he llamado "La posible alteración del mapa municipal de La Rioja".

Pues aquí está el problema de siempre, ¿qué ocurre con las supresiones?

Pues es evidente que la despoblación y la tendencia natural de la población a trasladarse a los núcleos urbanos superiores, ha creado unas disfunciones.

Pero hemos de reconocer que los municipios, para llegar a la supresión a partir de un determinado nº de habitantes o impulsado por los poderes públicos, yo, personalmente, lo he entendido siempre como nefasto. Ya me van Uds. a decir que los servicios municipales, el bienestar de los ciudadanos, requiere uniones, supresión de municipios, acumulaciones, etc. etc.

No me importa abordar este tema, que me consta que es un tema escabroso, me da lo mismo, porque en algún momento, lo he pensado, pero al final he llegado a la conclusión de que lo que estaba ocurriendo es que muchas veces están tomándose decisiones desde despachos que no conocen la realidad municipal y si estos despachos están ubicados en el centro de la nación pues es más complicado todavía.

¿Por que? Pues porque esto, además de constituir un intervencionismo gubernativo, pues realmente supondría un trauma social de consecuencias no deseadas y yo aquí les quiero recordar una frase que un ilustre tratadista inglés de hace 200 años, o algo más, **Edmund Burke**, decía, "Se desgarran cuerpos vivos cuando se suprimen municipios".

Bueno, pues en todo este principio y esta realidad política y social, al legislador le obliga a hacer unas previsiones que salvaguarden estos principios de pervivencia, reconociendo situaciones reales pero aplicando, tratando de aplicar, fórmulas no traumáticas de integración.

Estos propósitos, yo creo que lo he visto, están contenidos a partir de la definición de "Término Municipal" de la Ley Municipal Riojana, que contempla, con todos detalle las posibilidades de alteración de los Arts. 8º a 11º, y que en caso de producirse, ha de ser aprobada por una Ley del Parlamento.

Excluida la supresión, dos son las posibles cuestiones que la norma ha tratado de resolver: Fusión y Creación.

Ahí les decía lo de Burke, bueno, pues hay que salvaguardar la pervivencia.

¿Cuándo se pueden producir estas cuestiones? (y así lo prevé la Ley).

Pues cuando el desarrollo urbano une a dos municipios próximos cuyos territorios están limítrofes, etc. etc., cuando hay carencia de recursos en los dos municipios para la prestación de servicios, despoblamiento...

Claro, el despoblamiento es muy relativo, porque yo tengo por aquí unos datos de municipios pequeños de La Rioja, menores de 100 habitantes, y aquí me encuentro con que, hombre, hay alguno de 19, que se llama Bezares, creo recordar, Hornillo de Cameros con 14, Valdemadera con 9, Villarroya con 9...

Estos son unos problemas reales, ahí es donde, probablemente, haya que incentivar la fusión.

Y luego, pues claro, cuando hay una ausencia de voluntad de autogobierno. Quiere decir que en los municipios de "concejo abierto" pues funcionan de otra manera, pero los ayuntamientos no hay nadie que se presente a las elecciones, durante un período... y entonces ahí sí que deben de tomarse ya medidas inmediatas.

Yo creo que esto ha sido así, creo que esto plantea las situaciones bastante claras, ¿no?

Otra cuestión, también a su vez, debe haber limitaciones para creación de municipios.

La Rioja se ha mantenido en los 174 en los 30-40 últimos años pero, puede dar lugar, a creación de nuevos municipios, y eso es lo que hay que, también, frenar, que sean núcleos de población territorialmente diferenciados, que el nuevo municipio tenga más de 500 habitantes, que haya una franja de territorio diferenciada, y sobretodo, que haya recursos suficientes que garanticen la prestación de los servicios.

Luego tenemos los municipios en "concejo abierto", que esto habría ya mucho que hablar. Uds. ya saben que esto funciona... la Asamblea Municipal...

Y aquí es donde los municipios de "concejo abierto" no sólo es la máxima representación de la democracia municipal sino que también debe ser la máxima representación de la responsabilidad municipal de todos los ciudadanos en el Gobierno de ese municipio.

Entidades locales menores, yo, según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas, pues según mis datos a 1 de enero sólo había 4 entidades; me dice el Presidente de la Federación que hay 5. Bueno, el caso es lo mismo, ¿no?

En este caso, en La Rioja, han tenido que preparar, ha tenido que articular un decreto para colaborar, para no estar de espaldas la Comunidad Autónoma y colaborar con estos pequeños municipios, que aquí son todos los de "concejo abierto".

Así se plasmó la preocupación de los rectores de la Comunidad Autónoma, con el Decreto 16/2006 de 10 de marzo, creando el "Consejo Riojano de Pequeños Municipios" que sus objetivos son la igualdad de condiciones en la prestación de servicios.

Un detalle muy importante, ¿no?, por lo menos hay una gran preocupación. Esto es lo que estábamos hablando al principio, de solidaridad, etc. etc.

Está compuesto por todos estos Sres. o Sras. y sus funciones son estudios de asesoramiento, estudios para la mejora de los servicios, el análisis de problemas que afecten a ciudadanos y municipios de la Comunidad Autónoma, propuestas de sistemas alternativos de financiación y otras funciones encomendadas por el Gobierno de La Rioja.

Creo que en uno de los talleres se va a hablar, con cierto detalle y cierta profundidad, de estas cuestiones.

Bueno yo me estoy pasando del tiempo y sólo quería hacer una reflexión final, pues que aquí se percibe la mejora del nivel de vida, se percibe un grado de descentralización, la democratización de las estructuras locales y, en definitiva, una aceptable mejora en la calidad de los servicios.

Si ahí unimos las iniciativas de los poderes públicos, principalmente el autonómico, respecto al fomento del turismo rural, -les estoy leyendo las 4 líneas que he preparado aquí-, el desarrollo de una cultura propiciadora de la protección de la naturaleza, la atención y verdadero alcance del patrimonio histórico-artístico, la mejora de las

vías de comunicación y, en otro orden, la consolidación de la industria especializada o la pujanza de la agricultura vitivinícola, hortofrutícola, etc., nos encontramos con los condicionantes suficientes para, si no evitar el proceso de emigración a los centros urbanos, sí al menos, impedir el despoblamiento.

Y en este sentido desempeñan un papel primordial la renovación de viviendas o la construcción de 2<sup>as</sup> residencias, dotadas ambas de medios y comodidades propias de los ambientes urbanos.

Bueno, quizá la Ley Municipal, que aquí hemos visto, pues deba de ser ampliada o reformada, a la vista de las posibles reformas estatutarias, pero además de esto, yo quiero señalar que la importancia de un adecuado nivel de la función pública local, -creo que se hablado de ello también esta mañana-, es pieza clave en el buen funcionamiento de los municipios, acentuado en los pequeños, al recaer las responsabilidades en menos personas. Por ello las agrupaciones deben reservarse para las de carácter voluntario y muy especialmente, para el mantenimiento de secretarios o funcionarios comunes, política que debe fomentarse, que me consta, que está en el ánimo de los rectores de la comunidad.

Simultáneamente, puede profundizarse en la formación permanente y capacitación de los empleados públicos, con especial atención a los de carácter municipal, desde la existente Escuela Riojana de Formación, potenciando el marco de convenios específicos para tal fin con la Universidad de La Rioja.

Y a mí hace algún tiempo que se me había ocurrido, a la vista de una experiencia de una reunión de "concejo abierto" tempranamente realizada en la Comunidad Autónoma de Castilla-León, en la ciudad de Burgos, se habló de la posibilidad de que los municipios de "concejo abierto" y que careciesen del oportuno reglamento orgánico, que supongo que serían todos, pues desde las Diputaciones, en aquel caso, desde la Comunidad Autónoma, y en este caso clarísimamente, al ser una Comunidad Autónoma uniprovincial desde la Comunidad, se impulsará la elaboración de un reglamento orgánico, no para todos, sino que se agrupase por tipologías.

Yo creo que eso fue una cuestión muy debatida, tuvo muchas opiniones contrarias pero sigo pensando que hubiese sido un procedimiento de racionalización de los pequeños municipios.

Y nada más. Muchas gracias y perdonen si me he excedido demasiado.