

---

# **ARTÍCULOS**

---



# EL MAPA MUNICIPAL DE ESPAÑA. UNA CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA

Jesús Burgueño

Montse Guerrero Lladós

Departament de Geografia i Sociologia. Universitat de Lleida  
burgue@geosoc.udl.cat, montse.guerrero@udl.cat

## RESUMEN

El mapa municipal de España, aunque poco estudiado, constituye un objeto cultural idóneo para el análisis geográfico. La planta municipal de nuestro país se caracteriza por una elevada fragmentación (8.117 municipios) y una gran heterogeneidad, tanto en territorio como en población. Las comunidades autónomas no han aprovechado su potestad para reformar el mapa municipal y dibujar unos ámbitos más adaptados a las nuevas realidades territoriales. En cambio, no han podido eludir numerosas tensiones segregacionistas, que han dado lugar a 106 nuevos municipios entre 1982 y 2012.

**Palabras clave:** municipio, disfunción territorial, enclave, condominio.

## ABSTRACT

The municipal map of Spain is a cultural element that is perfect for geographical analysis. The Spanish municipal map is characterized by the high degree of fragmentation (8,117 municipalities) and heterogeneity of both its territory and population. The autonomous communities have not used the powers vested in them to either reform the municipal map or to redraw borders that are better adapted to the country's new geographical realities. Instead, they have had to deal with a number of requests for separation, which resulted in the creation of 106 new municipalities between 1982 and 2012.

**Key words:** municipality, problematical delimitations, enclave, shared territories.

---

Fecha de recepción: febrero 2012.

Fecha de aceptación: febrero 2013.

## I. UNA VARIABLE GEOGRÁFICA BÁSICA PERO ESCASAMENTE ATENDIDA

Generalmente los geógrafos construimos nuestras investigaciones adoptando como base gráfica y estadística el mapa municipal. Esta unidad territorial elemental, el municipio, es extremadamente heterogénea e irregular en nuestro país, y esto condiciona la lectura, análisis comparativo y elaboración de conclusiones. Autor y lector deben ser conscientes del sesgo que la delimitación municipal introduce en la expresión gráfica y en el cálculo estadístico.

La amplia utilización del mapa municipal contrasta con la escasa atención prestada, desde la geografía, a nuestro marco político local. La mayoría de obras de geografía de España (atlas aparte) ignoran absolutamente el mapa municipal; en el mejor de los casos se le dedica unas pocas líneas (Gómez y García, 2001) y frecuentemente ni siquiera se presenta la imagen del mapa de municipios de España.<sup>1</sup> Pese a todo, sí cabe reseñar algunas aportaciones referidas al mapa municipal: caracterización general (Gavira, 1979; García Álvarez, 2004 y 2008), límites (Oliveras, 1997) y tentativas de reforma (Burgueño, 2004).<sup>2</sup> La Ley de bases del régimen local (1985, art. 11) señala como elementos del municipio: el territorio (o término municipal), la población y la organización; el geógrafo tiene mucho que decir en relación a los dos primeros. De hecho, las cuestiones de límites son un campo de actuación idóneo. La interrelación de factores físicos, históricos, culturales y políticos, la utilización de fuentes archivísticas, el trabajo de campo, la localización e interpretación de actas de deslinde<sup>3</sup> y mapas antiguos, así como la expresión cartográfica de los resultados, suponen un compendio de habilidades y conocimientos donde el geógrafo puede sentirse especialmente cómodo. En Cataluña, algunos geógrafos se dedican profesionalmente a tareas de revisión de los límites municipales (Massó, 2009 y 2011; Datzira, 2012) y en la Comissió de Delimitació Territorial participan diversos geógrafos, entre ellos un representante del Colegio profesional.

En este sentido, nos ha parecido útil abordar una descripción básica de las características del mapa municipal español, dada la práctica ausencia de una síntesis sobre el particular que aporte las claves fundamentales de la cuestión e ilustre cartográficamente los aspectos comentados. No se pretende hacer una aportación metodológica, sino identificar un objeto de estudio y definir un marco temático que acoja futuras aportaciones más especializadas. Al mismo tiempo, aspiramos a solventar una significativa laguna del conocimiento de la geografía de España, tanto a nivel didáctico como político; una correcta diagnosis puede contribuir a concienciar sobre la existencia de una realidad problemática –el mapa municipal– suscepti-

1 Obras de Geografía política escritas en España apenas dedican algún párrafo a la cuestión municipal (López y Benito, 1999: 251). Sí hay alguna descripción de la realidad municipal de comunidades como Andalucía (Benito y Vega, 2003) o Cataluña (Tort y Salvador, 1994; FMC, 1995; Tort, 1999).

2 Escasean trabajos que pongan de relieve los conflictos generados en el proceso de segregación de nuevos municipios (Tort y Font, 1997; Benito y Vega, 2003) o la contradicción existente entre límites municipales y continuos urbanos; cabe reseñar el inventario de las disfunciones municipales en Cataluña (Rueda *et al.*, 1987), el estudio de la afectación de términos por actuaciones del INC en Valencia (Hermosilla y Rodrigo, 1997) o el análisis de discrepancias entre jurisdicción municipal y localidad de residencia de los propietarios de tierras en la comarca del Priorat (Borràs, 2008).

3 Los trabajos de deslinde efectuados por el IGN con el levantamiento del MTN han sido objeto de atención por: Ticó y García, 1994; Capdevila, 2005; Nadal y Urteaga, 2012. Cabe mencionar algunas excelentes monografías locales sobre límites municipales en Cataluña (Esteva y Pallí, 1990; Albà y Torres, 2001; Trijueque, 2000), un documentado estudio de un contencioso vasco-cántabro (Baró, 2010) o el minucioso trabajo referido a la frontera pirenaica (Capdevila, 2009).

ble de ser objeto de reforma en un contexto de políticas de racionalización y mejora de la eficiencia de la administración local, tema en el que no han faltado aportaciones de geógrafos.<sup>4</sup>

La herramienta cartográfica básica en el estudio del mapa municipal es el mapa a escala 1:25.000 del IGN. La Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta además con un ejemplar sistema de consulta interactiva de las líneas límite, mojones y actas de deslinde.<sup>5</sup> Los datos geográficos básicos de cada municipio (denominación oficial, extensión, capitalidad...) se obtienen del Registro de Entidades Locales (<http://ssweb.mpt.es/REL/>) existente desde 1986 (D. 382/1986, de 10 de febrero). Lógicamente el dato de población lo facilita el INE y el de superficie el IGN. A partir de este registro se publica anualmente un sencillo inventario descriptivo de los entes locales de España (Ministerio de Política Territorial, 2010) y, de manera ocasional, un *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales* (Subdirección General de Estudios y SIL, 2009).

La diversidad constitutiva de España y su evolución histórica plurisecular han dado lugar a un mapa municipal muy complicado y plural. De hecho, un mapa administrativo sólo puede explicarse en clave histórica, y así iniciaremos esta caracterización de los municipios españoles. A continuación se describirán los aspectos geográficos básicos del mapa municipal: superficie y población. Finalmente aludiremos a otros aspectos menos conocidos del mapa municipal, como son los enclaves o los territorios compartidos por diversos municipios.

## II. EVOLUCIÓN DEL MAPA MUNICIPAL EN ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

El mapa municipal actual es un producto histórico con raíces medievales y en constante evolución.<sup>6</sup> Aunque aquí se enuncien de forma sucinta, no pueden ignorarse los hitos principales de la trayectoria histórica del mapa local, en especial los episodios situados en época contemporánea y que, por tanto, se refieren al municipio constitucional. En los dos últimos siglos cabe identificar hasta cinco mapas municipales constitucionales.

1) Primer mapa municipal, surgido al amparo de la Constitución de Cádiz, en los dos periodos 1812-14 y 1820-23. Aunque se partiera del último mapa jurisdiccional del Antiguo Régimen, la legislación facilitó y legitimó la evolución hacia una mayor fragmentación (una tendencia que era previa al liberalismo). La Constitución exigía que las localidades con mil habitantes tuvieran ayuntamiento propio (art. 310), y no impedía que se constituyeran en pueblos de menor entidad (D. 23-V-1812).

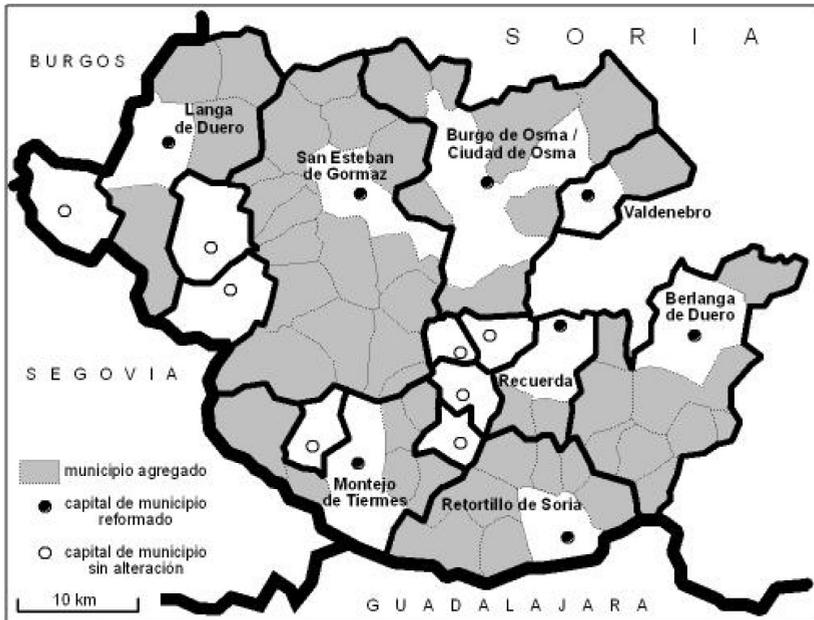
2) Segundo mapa constitucional, elaborado en la convulsa etapa de la primera guerra carlista. Este periodo se inicia con el R. D. *para el arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino* (23-VII-1835), que confirma la continuidad de todos los ayuntamientos entonces

4 Casassas y Clusa, 1981; Casassas y Casassas, 2009: 357; Comissió d'Experts, 2000; Rodríguez, 2004, 2005 y 2009.

5 <http://b5m.gipuzkoa.net/web5000/es/limites-municipales/>

6 Existen algunas aportaciones relevantes sobre la génesis y evolución del mapa municipal español (Orduña, 2003a y 2003b), de alguna de sus comunidades: Galicia (Fariña, 1987 y 1990), Cataluña (Burgueño y Lasso, 2002), C. Valenciana (Torres, 1996 y 1999) o determinados episodios históricos (Burgueño, 1993, 1999 y 2000; Burgueño y Gras, 1992; Gil Olcina, 1999; Torres, 1998). Hace pocos años conocer la evolución del mapa municipal español requería una laboriosa consulta de boletines oficiales, mapas, censos y nomenclátore (Melón, 1954, 1974 y 1977). La digitalización del *Boletín Oficial del Estado* y sus predecesores y, especialmente, la publicación de las *Variaciones de los municipios de España desde 1842* (MAP, 2008) ha simplificado la cuestión.

Figura 1  
 AGREGACIÓN DE MUNICIPIOS EN EL SUROESTE DE SORIA (1966-1972)

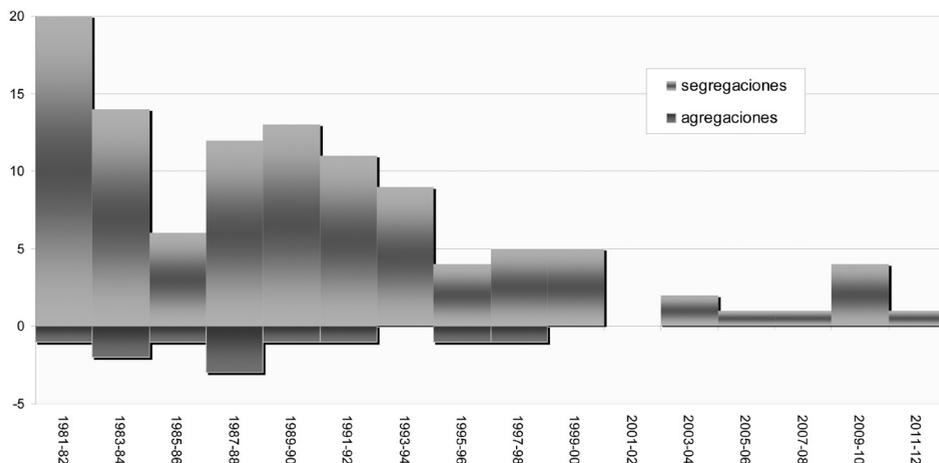


existentes. Posteriormente se reinstaura la legislación liberal, proclive a la fragmentación municipal. Sin embargo, y como excepción, la principal novedad de este periodo consistió en la elaboración de una nueva planta municipal en las cuatro provincias gallegas: la unión de parroquias permitió dibujar términos relativamente grandes (Fariña, 1990). En 1842 la matrícula catastral (ampliamente utilizada por Madoz) permite cifrar el número de ayuntamientos existentes en torno a los 11.300, máximo de la historia contemporánea.

3) Tercer mapa municipal, resultante de la aplicación del artículo 70 de la Ley de ayuntamientos de 1845, que obligaba a suprimir los que no alcanzaran la cifra de 30 vecinos (unos 150 hab.), una cuarta parte de los municipios de entonces. Como señala Enrique Orduña (2003), «entre el censo de 1842 y el de 1857 se produjo la mayor disminución del número de municipios en toda la historia del municipalismo constitucional español, incluida la caída de 1970. En los quince años que median entre uno y otro censo desaparecieron 1.916 Ayuntamientos». Las provincias que experimentaron una mayor reducción fueron las del Pirineo (Lleida perdió 408 municipios) y buena parte de la Meseta septentrional. De resultados de la reforma, el primer censo moderno (1857) registraba la existencia de 9.342 municipios.

Este tercer mapa tuvo vigencia a lo largo de un siglo. En tan dilatado lapso de tiempo el número total de entidades apenas varía, pero eso no quiere decir que no se produjeran rectificaciones puntuales tan destacadas como las que afectaron –acrecentándolas– algunas grandes ciudades: Valencia absorbió 14 municipios entre 1870 y 1900; Barcelona incorporó otros 8 entre 1897 y 1921; Bilbao obtuvo Abando en 1892 y Deusto y Begoña en 1924; entre 1947 y 1954 Madrid se anexionó 13 municipios (de 68 a 607 km<sup>2</sup>) y esto afianzó definitiva-

Figura 2  
EVOLUCIÓN DE LAS AGREGACIONES Y SEGREGACIONES DE MUNICIPIOS (1981-2012)



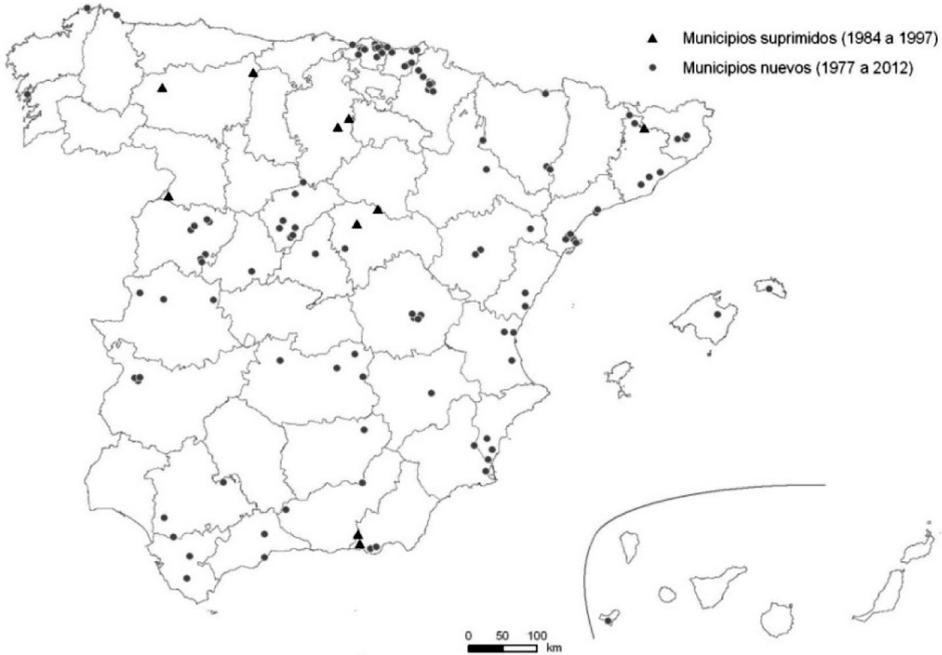
mente su primacía frente a Barcelona. De hecho la mayoría de las capitales de provincia se beneficiaron, en uno u otro momento, de alguna ampliación territorial mediante la absorción de municipios limítrofes.

4) Cuarto mapa municipal. Durante la segunda mitad del franquismo y primeros años de la transición algunas provincias desarrollaron una activa política de fusión de ayuntamientos, que supuso una sensible reducción del total de municipios, alcanzándose en 1980 el mínimo histórico de 8.020 (en 1960 eran 9.202). Las provincias más afectadas fueron: por una parte las dos del Pirineo central y por otra la zona de tierras altas que comprende desde Álava a Guadalajara (Soria perdió 162 municipios). Aparecen así numerosos grandes municipios en zonas donde anteriormente eran inexistentes. Como ejemplos extremos, los nuevos términos de San Esteban de Gormaz (Soria, fig. 1) o Sigüenza (Guadalajara) fueron el resultado de la agregación de 17 antiguos municipios.

5) Quinto mapa municipal: momento presente. En 1980 puede afirmarse que concluye el ciclo de fusiones (ese año aún hay 6 agregaciones frente a sólo 2 segregaciones), alcanzándose el mencionado mínimo histórico. La democratización política fue pareja al fortalecimiento de las identidades locales y a la defensa del autogobierno, también a nivel municipal; esto se tradujo en una moderada oleada de nuevas segregaciones durante la nueva etapa democrática (fig. 2). Desde 1977 se han formado 114 nuevos municipios, inicialmente por el Gobierno central y luego ya por los respectivos gobiernos autonómicos (fig. 3). En Euskadi ha habido un total de 23 segregaciones, 16 en Catalunya, 15 en Castilla y León, 12 en Andalucía, 10 en Castilla-La Mancha, 8 en Navarra y en la Comunidad Valenciana. Con todo, como ha sucedido a lo largo de casi dos siglos, algunas provincias siguen sin experimentar apenas modificaciones en su mapa municipal; este es el caso de Asturias, Cantabria o Huelva.

Buena parte de los nuevos municipios ya lo habían sido con anterioridad a las reformas franquistas. En otros casos se trata de localidades turísticas (Pilar de la Horadada, Salou, Torremolinos...), polígonos o ciudades de nueva formación (Tres Cantos, Barañain, Badia

Figura 3  
AGREGACIÓN Y SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS



del Vallès...), colonias agrícolas en nuevos regadíos (delta del Ebro, Guadiana...), crecimientos residenciales en un entorno metropolitano (Villamayor de Gállego, la Palma de Cervelló...) o bien pueblos con un acusado aislamiento geográfico respecto de su matriz (El Pinar de El Hierro, Illa de Arousa...). El mayor de los nuevos municipios (en población y superficie) es El Ejido (83.000 hab. y 226 km<sup>2</sup>), segregado de Dalías en 1982. En el extremo opuesto, Solera de Gabaldón (Cuenca) cuenta con sólo 31 hab.

Últimamente la oleada segregacionista se ha ralentizado, en parte por las limitaciones legales impuestas por la legislación local autonómica. Las últimas corresponden a Villanueva de la Concepción (segregada de Antequera), la Canonja (de Tarragona), ambas en 2010, y Guadiana del Caudillo<sup>7</sup> (de Badajoz) en 2012. Por lo que se refiere a agregaciones, desde 1984 (apagado el eco de las reformas iniciadas en el tardofranquismo) sólo se han realizado una decena, la última de ellas en 1997 (Darrícal a Alcolea, en la Alpujarra almeriense). En 2013 se han fusionado dos municipios gallegos, Cesuras y Oza dos Ríos, con el nombre de Oza-Cesuras (A Coruña). La segregación de Igeldo respecto de San Sebastián, contraria a la norma foral guipuzcoana, se encuentra en suspenso.

<sup>7</sup> Pueblo de colonización agraria creado en el franquismo en el marco del plan de regadíos. La segregación de esta ELM estuvo bloqueada un tiempo por motivo del topónimo alusivo al dictador, hasta que el PP obtuvo el gobierno regional de Extremadura.

Como resultado de la evolución histórica descrita, actualmente existen en España 8.117 municipios. Es una cifra que, en el contexto europeo, puede calificarse de alta, pues sólo es superada por Alemania y Francia (con cerca de 36.700), si bien la dimensión municipal media española, tanto en población como en superficie, es muy próxima a la media europea. Italia es el país más semejante a España en su planta municipal, mientras que el vecino Portugal apenas cuenta con 308 municipios, con una media de 300 km<sup>2</sup> y 34.500 habitantes, ambas cifras superadas por países como Reino Unido, Irlanda, Dinamarca o, últimamente, Grecia (Izu, 2012).

### III. SUPERFICIE MUNICIPAL

#### 1. Caracterización general

En una primera aproximación (tabla 1) el mapa municipal español presenta un elevado grado de fragmentación (*minifundismo municipal*), al tiempo que una sensible dicotomía norte-sur, que puede asimilarse aproximadamente a la división de la Península en dos mitades por el curso del río Tajo (el litoral valenciano no encaja en este patrón). Al sur del paralelo 40° predominan los municipios grandes e incluso los muy extensos, y al norte los pequeños (fig. 4). Esta dicotomía tiene un origen complejo pero fundamentalmente obedece a fases diferentes de la Reconquista. El norte tuvo un proceso de colonización más pausado y basado en un poblamiento denso, mediante localidades pequeñas y próximas entre sí. El sur tuvo una ocupación más rápida, en buena parte confiada a órdenes militares, dando lugar a unos asentamientos humanos más escasos y distantes. No puede ignorarse tampoco una componente ecológica o de adaptación al medio en este reparto geográfico: hacia el sur el agua escasea y eso limitaba los aprovechamientos agrarios y condicionaba el asentamiento de la población (Bolòs, 1987).

En un análisis algo más detallado se observan inmediatamente excepciones a la norma. El tramo aragonés del valle del Ebro también presenta municipios muy extensos. Aquí nuevamente las limitaciones ecológicas tendrían gran incidencia en el origen de la malla municipal medieval. Tampoco escasean los municipios relativamente grandes en el Pirineo, pero en este caso de origen reciente, fruto de las fusiones efectuadas en la segunda mitad del franquismo, en un contexto de éxodo rural. Lo mismo puede decirse de algunos municipios aislados de Burgos, Soria o Guadalajara, configurados en los años sesenta y setenta del pasado siglo. Galicia presenta una planta municipal de dimensión media, aparentemente contradictoria con su extrema dispersión (36.000 entidades de población). Esta excepción obedece a la contundente operación de reforma –auténtica nueva planta municipal– gestada entre 1836 y 1845, a la que ya se ha aludido. Más llamativa resulta aún la excepción asturiana, que no se debe a una operación de reordenación del mapa municipal en época contemporánea, sino que responde a la tradición histórica concejil del Principado (la vertiente sur de la cordillera Cantábrica y los Montes de León también presentan grandes municipios).

Inversamente, la elevada fragmentación jurisdiccional no es desconocida en la mitad sur. Casi todo el litoral de la Comunidad Valenciana presenta municipios pequeños. Determinadas comarcas andaluzas (el entorno de Sevilla, Vega de Granada, Alpujarra...) tienen también una notable fragmentación municipal. Incluso en Extremadura no faltan municipios de dimensiones modestas.

Tabla 1  
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE SUPERFICIE MUNICIPAL, POR COMUNIDADES

| CCAA                     | municipios | superficie | Mun./100 km <sup>2</sup> | media km <sup>2</sup> |
|--------------------------|------------|------------|--------------------------|-----------------------|
| Andalucía                | 771        | 87.598     | 0,880                    | 113,62                |
| Aragón                   | 731        | 47.720     | 1,532                    | 65,28                 |
| Asturias (Principado de) | 78         | 10.604     | 0,736                    | 135,95                |
| Balears (Illes)          | 67         | 4.992      | 1,342                    | 74,51                 |
| Canarias                 | 88         | 7.447      | 1,182                    | 84,63                 |
| Cantabria                | 102        | 5.321      | 1,917                    | 52,17                 |
| Castilla y León          | 2.248      | 94.225     | 2,386                    | 41,92                 |
| Castilla - La Mancha     | 919        | 79.462     | 1,157                    | 86,47                 |
| Catalunya                | 947        | 32.113     | 2,949                    | 33,91                 |
| Comunitat Valenciana     | 542        | 23.255     | 2,331                    | 42,91                 |
| Extremadura              | 386        | 41.635     | 0,927                    | 107,86                |
| Galicia                  | 315        | 29.574     | 1,065                    | 93,89                 |
| Madrid (Comunidad de)    | 179        | 8.028      | 2,230                    | 44,85                 |
| Murcia (Región de)       | 45         | 11.313     | 0,398                    | 251,40                |
| Navarra (Com. Foral)     | 272        | 10.390     | 2,618                    | 38,20                 |
| País Vasco               | 251        | 7.235      | 3,469                    | 28,82                 |
| La Rioja                 | 174        | 5.045      | 3,449                    | 28,99                 |
| Total                    | 8.115      | 505.957    | 1,604                    | 62,34                 |

De acuerdo con el patrón geográfico descrito y teniendo en cuenta la extensión de cada comunidades autónoma, es lógico que Castilla y León encabece el ranking de municipios (2.248), aunque el valor relativo es más elevado en comunidades como La Rioja o Euskadi, con más de 3 municipios por 100 km<sup>2</sup>. El minifundismo municipal es también acusado en Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid. También cuadra con el modelo latitudinal descrito la escasez de municipios (superficie media superior a 100 km<sup>2</sup>) propia de las tres comunidades meridionales: Andalucía, Extremadura y, especialmente, Murcia. A ellas debe añadirse el caso singular de Asturias, con una extensión municipal que duplica holgadamente la media nacional.

El número medio de municipios por provincia es de 162, situándose los valores mínimos por debajo de un tercio de la media nacional (Las Palmas 34, Cádiz 44, Murcia 45) y excediendo el doble de la media los correspondientes a Salamanca (362) y Burgos (371). La superficie municipal media en España es de 62,3 km<sup>2</sup>, correspondiendo los casos extremos, por un lado a Bizkaia (19,8 km<sup>2</sup>), Gipuzkoa (22,5) y Barcelona (24,8); y por el otro a Córdoba, Ciudad Real y Murcia (183, 194 y 251 km<sup>2</sup> respectivamente). Algunas comunidades autónomas presentan realidades internas muy contrastadas. Así sucede en Castilla-La Mancha, donde la fragmentación propia de Guadalajara contrasta con la gran dimensión

municipal de Albacete y Ciudad Real. León también difiere bastante del resto de provincias de su comunidad. Igualmente Álava presenta un grado de fragmentación muy moderado en comparación con las otras dos provincias forales.

## 2. Macro y micro municipios

La dimensión de los municipios puede estimarse en relación a dos de sus elementos constitutivos: territorio y población. En relación a la variable superficie, teniendo en cuenta que la media estatal se sitúa en 62,3 km<sup>2</sup>, podemos entender como macromunicipios aquellos que comprenden más de 500 km<sup>2</sup>: extensión superior a islas como Ibiza o Lanzarote (tabla 2). Se trata de 67 municipios, cuya superficie conjunta excede los 46.000 km<sup>2</sup> (mayor que Extremadura). La figura 4 muestra su localización netamente meridional; sólo 7 se hallan al norte del Tajo: 3 en el valle del Ebro, 2 son fruto de agregaciones (Madrid y Sabiñánigo) y otros 2 corresponden a la excepción asturiana.

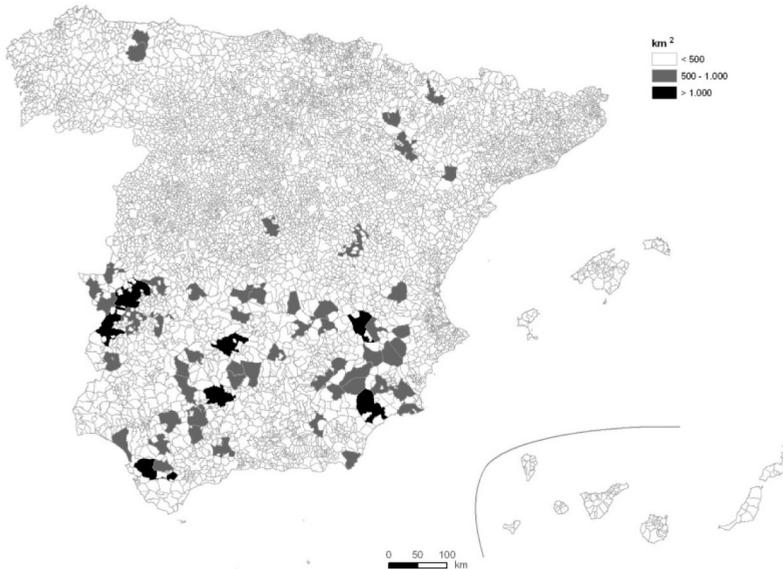
Siete municipios superan el millar de km<sup>2</sup>. Cáceres (1.750 km<sup>2</sup>) cuenta con una extensión superior a Fuerteventura y excede en tamaño a cualquier comarca catalana y a la mayoría de las aragonesas (22 de 33). Anteriormente la primacía entre los megamunicipios españoles la ostentó Lorca, con 1.820 km<sup>2</sup> hasta la segregación de Puerto Lumbreras (1958).

Tabla 2  
LOS 10 MUNICIPIOS MÁS EXTENSOS Y MÁS PEQUEÑOS (km<sup>2</sup>)

|                           |          |  |                               |      |
|---------------------------|----------|--|-------------------------------|------|
| Cáceres                   | 1.750,33 |  | Emperador (v)                 | 0,03 |
| Lorca (MU)                | 1.675,21 |  | Llocnou de la Corona (v)      | 0,04 |
| Badajoz                   | 1.440,38 |  | Maleján (z)                   | 0,08 |
| Córdoba                   | 1.255,24 |  | Fago (HU)                     | 0,29 |
| Almodóvar del Campo (CR)  | 1.208,27 |  | Benirredrà (v)                | 0,39 |
| Jerez de la Frontera (CA) | 1.188,31 |  | Puigdàlber (B)                | 0,41 |
| Albacete                  | 1.125,91 |  | Geldo (CS)                    | 0,56 |
| Écija (SE)                | 978,73   |  | Beniflà (v)                   | 0,62 |
| Zaragoza                  | 973,78   |  | Castellfollit de la Roca (GI) | 0,67 |
| Jumilla (MU)              | 969,00   |  | Tavernes Blanques (v)         | 0,74 |

Podemos hacer una primera estimación de los municipios con dimensiones muy reducidas adoptando el umbral de 10 km<sup>2</sup> (fig. 5). Actualmente existen en España 770 municipalidades con una extensión inferior a esta cifra. Su reparto geográfico es relativamente opuesto al de los macromunicipios, si bien sólo en una pequeña minoría de provincias no existe ni un solo micromunicipio (Albacete, Cádiz, Las Palmas y Murcia). Son especialmente abundantes en Valencia (105), Barcelona (69), Navarra (59), Girona (53) y Burgos (48).

Figura 4  
MUNICIPIOS CON MÁS DE 500 km<sup>2</sup>



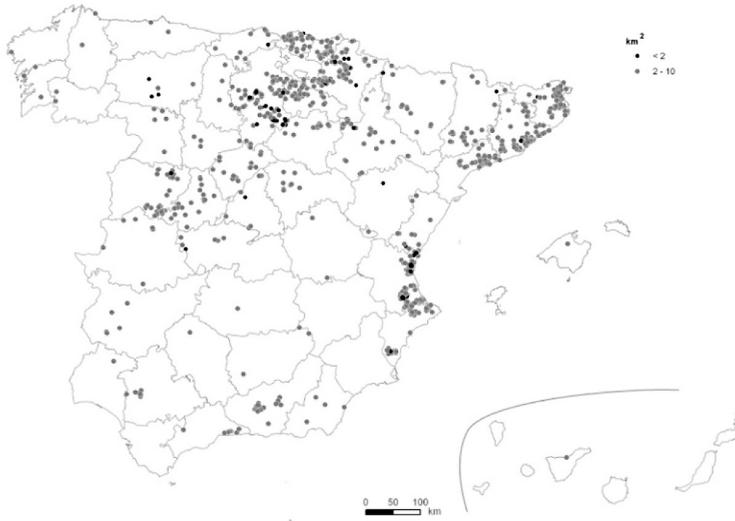
Fuente: IGN y Registro de Entidades Locales, 2012.

Un umbral más expresivo de la insuficiencia de término se sitúa en los 2 km<sup>2</sup> (como Mónaco; El Vaticano tiene 0,44 km<sup>2</sup>). Existen 45 municipios que no alcanzan esta cifra, 21 de ellos en Valencia. La palma la lleva un pueblo de L'Horta septentrional: Emperador (fig. 6), un topónimo grandilocuente aplicado al término más ínfimo, de 3 ha, con una dimensión máxima de 250 m.<sup>8</sup> En el sur de la misma comarca se halla Lloc Nou de la Corona, del cual Pascual Madoz afirmaba: «no tiene término propio y, ya por esta razón o por su proximidad a Alfafar, del que sólo dista ¼ de hora, o por pertenecer a la parroquia, convendría agregarlo a este pueblo, lo que es regular se verifique pronto. Su jurisdicción civil se reduce al casco de la población». La agregación que debía «verificarse pronto» no se ha producido más de siglo y medio después.

Ciertamente que un término municipal sea adecuado o suficiente para una comunidad humana es una cuestión relativa, difícil de sujetar a un número concreto de km<sup>2</sup>. Las grandes ciudades en muchos casos han desbordado sus límites municipales, conformando una sola unidad urbanística con pueblos vecinos; en este sentido, municipios medianos como Barcelona o Bilbao presentan un término netamente insuficiente. Así, la dimensión nos remite a un tipo de disfunción: el continuo urbano supramunicipal. Contrariamente,

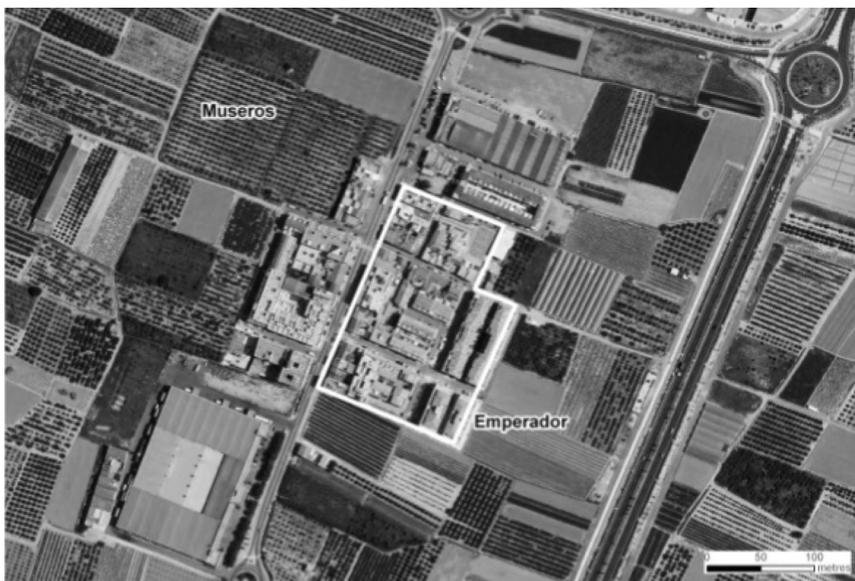
8 Se trata de una de las llamadas jurisdicciones alfonsinas, abundantes en Valencia (Gil, 1986 y 1999; Torres, 1996, 1998a). Este fuero facilitó la segregación jurisdiccional y, en definitiva, la adquisición de rango municipal por parte de pequeños señoríos, como fue en este caso la propiedad detentada por el industrial Agustín Emperador, segregada de Museros en 1778. Dos siglos después, en 1978, el Gobierno decretó su agregación a Museros, pero en 1984 el Tribunal Supremo resolvió contra la anexión.

Figura 5  
MUNICIPIOS CON MENOS DE 10 km<sup>2</sup>



Fuente: IGN.

Figura 6  
MUNICIPIO DE EMPERADOR (VALENCIA)



Fuente: IGN.

pueblos sin crecimiento ni actividades económicas que precisen mucho suelo pueden tener suficiente territorio con unos pocos km<sup>2</sup>. El grado de saturación urbana de un municipio (y por tanto la insuficiencia de su término) no determina la superficie sino el porcentaje de suelo urbanizado. Sin embargo, un indicador estadístico básico, la densidad de población, ilustra suficientemente el grado de ocupación de un municipio. De hecho, una densidad de población extremadamente alta es garantía de falta de suelo, más bien que indicador de rango urbano, aunque también pueda serlo. En 2010, de los 41 municipios con una densidad superior a Madrid (5.403 hab./km<sup>2</sup>) 27 no alcanzan la decena de km<sup>2</sup>; de aquellos, sólo Barcelona y Valencia cuentan con un término mayor que la media (62,3 km<sup>2</sup>). Encabeza el ranking Mislata (Valencia), pues combina una elevada población (43.792 hab.) con un término muy escaso (2,06 km<sup>2</sup>). Le siguen el citado Emperador (20.500 hab./km<sup>2</sup>, pese a tener sólo 650 hab.), el también valenciano Benetússer, Barcelona y dos localidades de su continuo urbano (l'Hospitalet y Santa Coloma), dos municipios de reciente creación en entorno metropolitano (Barañain, inmediato a Pamplona, segregado en 1984; y Badia del Vallès, polígono de promoción pública erigido municipio en 1994), así como Portugalete; todos ellos superan los 14.900 hab./km<sup>2</sup>. La capital de provincia con un término más reducido es Cádiz (12,3 km<sup>2</sup>), que con una población superior a 125.000 hab. supone una densidad de más de 10.000 hab./km<sup>2</sup>.

Completamente opuesto es el caso de municipios muy extensos y con más de 90.000 habitantes, como Cáceres y Lorca, que pueden presentar densidades propias del medio rural, del orden de 55 hab./km<sup>2</sup>. Todos estos ejemplos ilustran la insuficiencia de la densidad como indicador de urbanidad. Las densidades ínfimas sí corresponden inequívocamente a entornos rurales gravemente afectados por la despoblación: los 13 habitantes de Quiñonería (Soria) cuentan con 38,5 km<sup>2</sup>, lo que supone una densidad de población de sólo 0,33 hab./ km<sup>2</sup>.

## IV. POBLACIÓN

### 1. Municipios pequeños, medianos y grandes

Cuando se habla de dimensión municipal (pequeños y grandes municipios) casi siempre se hace referencia a la población y no a la superficie. La misma legislación local ha tenido en cuenta el factor demográfico, escalonando el desempeño de algunas competencias según umbrales de 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes (art. 26 de la Ley 7/1985, LRBRL). La Ley de grandes ciudades (57/2003) señala como tales los municipios con más de 200.000 hab., si bien también se admite, bajo determinadas condiciones, los que cuentan con más de 75.000 hab. (y Mérida, por ser capital de comunidad, pese a no alcanzar los 60.000 hab.). En España existe la convención estadística de considerar ciudad a los municipios con más de 10.000 habitantes. En Cataluña, los municipios con más de 20.000 hab. pueden ostentar el título de ciudad (art. 34, Ley 2/2003). Pero sea cual fuere el umbral empleado para identificar una ciudad, está claro que muchos de los municipios estadísticamente urbanos de Andalucía, Asturias, Murcia o Galicia son en realidad áreas con un marcado paisaje rural. Aunque casi todos los municipios de Lanzarote y Fuerteventura superen los 10.000 habitantes sería un error deducir que se trata de islas altamente urbanizadas.

La consideración de qué es un municipio grande o pequeño, varía de una a otra comunidad en función de cada realidad geográfica. Esto se comprueba en la legislación local autonómica y foral al señalar un determinado umbral de población como requisito para autorizar una segregación municipal (algunas comunidades no han legislado al respecto). Los umbrales oscilan entre los 500 habitantes de La Rioja y los 6.000 de las Baleares. Conviene observar que algunas normas se refieren también a la población que debe restar en la localidad matriz y a la distancia mínima entre núcleos (tabla 3). Últimamente Bizkaia ha substituido las anteriores restricciones legales (similares a Gipuzkoa) para pasar a prohibir directamente cualquier nueva segregación (art. 27, NF 9/2012)<sup>9</sup>.

Tabla 3  
REQUISITOS PARA LA SEGREGACIÓN DE UN MUNICIPIO

| CCAA o territorio foral | Población mínima requerida | Población restante en la matriz | Distancia mínima (km) |
|-------------------------|----------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Illes Balears           | 6.000                      | 9.000                           | 5                     |
| Galicia                 | 5.000                      | 5.000                           | 5 a 10                |
| Andalucía               | 4.000                      |                                 | 7                     |
| Gipuzkoa                | 2.500                      | 2.500                           | 3                     |
| Catalunya               | 2.000                      | 2.000                           | 3                     |
| Comunitat Valenciana    | 2.000                      | 2.000                           | 3 a 5                 |
| Álava                   | 1.500                      | 1.500                           | 3                     |
| Aragón                  | 1.000                      | 1.000                           |                       |
| Castilla y León         | 1.000                      |                                 |                       |
| Castilla-La Mancha      | 1.000                      | 1.000                           |                       |
| Madrid                  | 1.000                      |                                 | 2                     |
| Navarra                 | 1.000                      |                                 |                       |
| La Rioja                | 500                        | 500                             |                       |

La cifra de habitantes que autoriza una agregación sólo aparece en la legislación de Catalunya (250) y de la C. Valenciana (500 hab.). Por otra parte, la cifra de 100 habitantes nos remite al régimen de concejo abierto como forma de gobierno local. También es significativo que la Associació de Micropobles de Catalunya considere como tales los municipios con menos de 500 vecinos. En cualquier caso, la cifra crítica de habitantes debería ponerse en

<sup>9</sup> La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha establecido un umbral mínimo de 5.000 habitantes.

relación con el tipo de poblamiento (concentrado o disperso). Es evidente que la acción de gobierno en los ayuntamientos con poblamiento muy disperso o bien concentrado en aldeas resulta mucho más costosa (FMC, 1995). En el aspecto sociológico, un municipio con 300 habitantes reunidos en un solo pueblo puede tener mucha más vitalidad y cohesión que otro formado por 10 lugares que reúnan 700 habitantes.

La clasificación de los municipios españoles en razón a su población es un dato bien conocido que facilita el INE. Existe algún estudio geográfico sobre la dimensión poblacional de los municipios y las características demográficas de cada intervalo de tamaño (García y Sánchez, 1997; Reques y Rodríguez, 1998: 1.1). No es preciso, por tanto, que dediquemos gran atención a este aspecto básico y fácil de actualizar (tabla 4).

Tabla 4  
MUNICIPIOS SEGÚN POBLACIÓN (2012)

| CCAA                 | muni-<br>cipios | <501 hab. |              | 501-2.000 |              | 2.001-10.000 |              | 10.001-50.000 |              | >50.000 |       |
|----------------------|-----------------|-----------|--------------|-----------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------|-------|
| Andalucía            | 771             | 95        | 12,3%        | 216       | 28,0%        | 308          | 39,9%        | 123           | 16,0%        | 29      | 3,8%  |
| Aragón               | 731             | 532       | <b>72,8%</b> | 139       | 19,0%        | 46           | 6,3%         | 12            | 1,6%         | 2       | 0,3%  |
| Asturias             | 78              | 6         | 7,7%         | 30        | <b>38,5%</b> | 21           | 26,9%        | 17            | 21,8%        | 4       | 5,1%  |
| Balears (Illes)      | 67              | 2         | 3,0%         | 11        | 16,4%        | 31           | <b>46,3%</b> | 21            | 31,3%        | 2       | 3,0%  |
| Canarias             | 88              | 0         | 0,0%         | 8         | 9,1%         | 38           | <b>43,2%</b> | 34            | 38,6%        | 8       | 9,1%  |
| Cantabria            | 102             | 16        | 15,7%        | 39        | <b>38,2%</b> | 36           | 35,3%        | 9             | 8,8%         | 2       | 2,0%  |
| Castilla y León      | 2.248           | 1724      | <b>76,7%</b> | 392       | 17,4%        | 108          | 4,8%         | 15            | 0,7%         | 9       | 0,4%  |
| Castilla-La Mancha   | 919             | 498       | <b>54,2%</b> | 226       | 24,6%        | 156          | 17,0%        | 32            | 3,5%         | 7       | 0,8%  |
| Catalunya            | 947             | 327       | <b>34,5%</b> | 267       | 28,2%        | 232          | 24,5%        | 98            | 10,3%        | 23      | 2,4%  |
| Comunitat Valenciana | 542             | 136       | 25,1%        | 165       | <b>30,4%</b> | 140          | 25,8%        | 86            | 15,9%        | 15      | 2,8%  |
| Extremadura          | 386             | 112       | 29,0%        | 175       | <b>45,3%</b> | 85           | 22,0%        | 11            | 2,8%         | 3       | 0,8%  |
| Galicia              | 315             | 3         | 1,0%         | 97        | 30,8%        | 156          | <b>49,5%</b> | 52            | 16,5%        | 7       | 2,2%  |
| Madrid               | 179             | 29        | 16,2%        | 37        | 20,7%        | 64           | <b>35,8%</b> | 29            | 16,2%        | 20      | 11,2% |
| Murcia               | 45              | 0         | 0,0%         | 5         | 11,1%        | 9            | 20,0%        | 27            | <b>60,0%</b> | 4       | 8,9%  |
| Navarra              | 272             | 149       | <b>54,8%</b> | 63        | 23,2%        | 50           | 18,4%        | 9             | 3,3%         | 1       | 0,4%  |
| País Vasco           | 251             | 62        | 24,7%        | 85        | <b>33,9%</b> | 61           | 24,3%        | 37            | 14,7%        | 6       | 2,4%  |
| La Rioja             | 174             | 131       | <b>75,3%</b> | 22        | 12,6%        | 17           | 9,8%         | 3             | 1,7%         | 1       | 0,6%  |
| Total                | 8.115           | 3.822     | <b>47,1%</b> | 1.977     | 24,4%        | 1.557        | 19,2%        | 615           | 7,6%         | 145     | 1,8%  |

En negrita el intervalo mayoritario en cada comunidad. Fuente: INE (REL para la última segregación).

La diversidad municipal de España es evidente:  $\frac{3}{4}$  partes de los municipios de Castilla y León no alcanzan los 500 hab. (a corta distancia se sitúan La Rioja y Aragón); el segundo tramo (501-2.000) obtiene su máximo porcentual en Extremadura (le siguen las tres comunidades cántabras); los municipios medios (2.001 a 10.000) son especialmente abundantes en Galicia y en los dos archipiélagos; los grandes sólo son mayoría en Murcia, en tanto que las grandes ciudades sólo superan el 10% en Madrid.

La media de población de los municipios españoles (2012) supera los 5.800 habitantes, pero obviamente esta cifra está sesgada por las grandes ciudades y resulta bastante irreal. Por la misma razón Madrid registra la media más elevada: 36.305 hab./municipio. Más significativo es el caso de Murcia y Las Palmas (con más de 32.000 hab.) pues este valor elevado se registra con pocos municipios. El extremo opuesto corresponde a provincias despobladas y con muchos municipios: Ávila (media de 690 hab.), Teruel (609) y Soria (516).

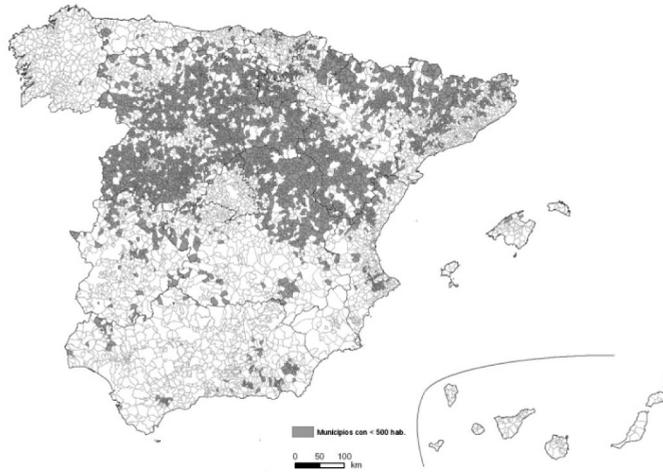
## 2. «Municipios»

La mediana es un indicador más expresivo de la dimensión habitual en los municipios; en España se sitúa en 574 habitantes (2012). Así, el umbral de 500 hab. parece especialmente indicado para caracterizar un municipio pequeño (fig. 7). Si una asociación de ayuntamientos habla de *micropueblos*, algún autor se ha referido a *submunicipios* (Gavira, 1979) y es habitual hablar de *minifundismo* municipal, quizás sea admisible el juego de palabras y designar *minicipios*<sup>10</sup> a las municipalidades con muy poca población. Aunque un municipio con menos de 500 hab. es inequívocamente pequeño, en modo alguno representa un caso extremo: 1.759 municipios tienen menos de 150 hab. (un 21,7% del total) y 2.651 (32,6%) no alcanzan los 250.

El padrón de 2012 registra 3.817 municipios que no alcanzan los 500 hab., lo que supone un 47% del total (la evolución de estos municipios en López Fernández, 2010: 40). Las 12 provincias con más de un 70% de municipios con población inferior a 500 hab. dibujan una gran área central que comprende toda la Meseta septentrional (salvo León) así como La Rioja, Guadalajara, Cuenca y Teruel (Soria 88%). Juntas comprenden 2.375 municipios de esta clase. Tienen más de 200 municipios de este tipo: Guadalajara (245), Salamanca (297) y Burgos (306). El *minicipalismo* extremo corresponde a los 1.118 ayuntamientos que no alcanzan el centenar de habitantes (13,8% del total). El mínimo absoluto se registra en Illán de Vacas (Toledo) con sólo 2 personas empadronadas. 60 municipios no superan la veintena de habitantes; las comunidades cuyo menor municipio sí supera este umbral son: Cataluña (28), Madrid (53), Extremadura (68), Cantabria (71), Euskadi (121), Asturias (166), Galicia (213), Baleares (267), Murcia (562) y Canarias (805). En el polo opuesto, 5 provincias no tienen ningún municipio en el intervalo de población inferior a 500 habitantes, y otras 6 sólo tienen uno o dos en esta situación. Esta zona ajena al *minicipalismo* comprende Baleares, Canarias, Galicia, Murcia y las provincias andaluzas de Cádiz, Jaén y Sevilla.

<sup>10</sup> El politólogo Enrique J. Varela Álvarez se refiere al 'municipalismo' para indicar la relegación de los entes locales al papel de cenicienta del Estado (Rodríguez, 2009: 169).

Figura 7  
MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR A 500 HAB.



Fuente: INE, 2012.

## V. OTRAS CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS DEL MAPA MUNICIPAL

### 1. Territorios compartidos

Antiguamente existían muchos territorios que no eran atribuibles a un solo municipio, sino compartidos por dos o más. Se trataba generalmente de pastos o bosques, sin poblamiento permanente, que ocupaban una situación geográfica intermedia o marginal en relación a dos pueblos o valles. En época contemporánea el número de condominios han disminuido, bien por pérdida del antiguo carácter comunal de los aprovechamientos (privatización), por desvalorización o desuso del monte o por atribución formal a un solo término municipal sin alterar la titularidad compartida de la propiedad. En algunos casos, las agregaciones de municipios en los años sesenta y setenta implicaron la asimilación del comunal en el seno del nuevo municipio. Así por ejemplo, el territorio que compartían los municipios leridanos de Esteni d'Àneu, Isil, Son, Sorpe y València d'Àneu, quedó subsumido en el municipio de Alt Àneu, resultante de la fusión de los cuatro últimas en 1970.

Todavía hoy día subsisten 85 territorios (polígonos, en argot SIG) intermunicipales<sup>11</sup>. Estos condominios reciben denominaciones diversas según la región: comunidad, jurisdicción, coto mancomunado, común o comunero, ledanía, facería o facero, parzonería, terme mitger... Navarra, con 18 condominios, es la provincia donde este tipo de territorios ocupan

11 Nuestro cómputo difiere del registro oficial aunque se basa en la cartografía del IGN. En 2011 se ha suprimido un condominio en Álava. Además, Capdevila (2009: 86) identifica la Isla de los Faisanes, en el Bidasoa, como un condominio entre España (Irun) y Francia (Hendaia). El evaluador de este artículo también nos apunta el caso de un islote del Miño: Cotos Bernardo Pereira, condominio de Portugal (Melgaço) y España (Arbo).

más superficie, equivalente al 5,7% de la Comunidad Foral. El mayor comunero corresponde a las Bardenas Reales, con una extensión de 420 km<sup>2</sup> y una comunidad de 22 entidades<sup>12</sup>. También en las sierras navarras del noroeste (Urbasa, Andía, Lokiz, Aralar...) abundan los espacios compartidos. Pero el mayor número de territorios de este género se encuentra en la provincia de Burgos (45), siendo abundantes en el entorno de Salas de los Infantes<sup>13</sup>. Otras 15 provincias tienen algún territorio compartido: León (4), Álava, Gipuzkoa, Huesca, Madrid, Teruel (2 cada una), y uno en Albacete, Cantabria (Campoo y Cabuérniga), Guadalupe (Illana/Albalate), Jaén, La Rioja, Lleida, Salamanca, Segovia (Riaza) y Soria.

Mención aparte merece el caso de los comunales compartidos por Ansó y Fago (Huesca), que carecen de delimitación oficial, de manera que provisionalmente se incluyen en el municipio de Ansó, reconociendo como único término exclusivo y cierto de Fago su reducida zona urbana. Por esta razón, esta localidad de 29 habitantes aparece también entre los municipios más pequeños del Estado en cuanto a superficie (tabla 2), cuando en realidad comparte un dilatado territorio forestal con Ansó<sup>14</sup>.

## 2. Enclaves

Un término municipal puede estar formado por un solo polígono sin solución de continuidad o bien por diversos territorios inconexos: generalmente uno principal más extenso donde se halla el ayuntamiento y uno o más pequeños enclaves poco poblados. Un caso evidente son las islas que dependen de alguna localidad próxima: Cíes (Vigo), Ons (Bueu), Columbretes (Castelló de la Plana), Nova Tabarca (Alacant), Mayor (San Javier), Cabrera y Conillera (Palma), Alegranza y Graciosa (Teguise) y Lobos (La Oliva)<sup>15</sup>. Dos islas cuentan con ayuntamiento: Formentera (ahora con rango de Consell insular) y Illa de Arousa (segregada de Vilanova de Arousa en 1996).

Pero las «islas» municipales también son conocidas tierra adentro. No es excepcional que un municipio presente un ámbito discontinuo y cuente con enclaves. Los más conocidos corresponden a la docena de municipios que tienen parte de su territorio enclavado en otra provincia o comunidad autónoma (Carnicer, 1995; Subdirección, 2009: 7). La base cartográfica municipal del IGN, junto con datos obtenidos para Cataluña y Euskadi, nos ha permitido depurar y actualizar el cómputo de enclaves (tabla 5).<sup>16</sup> 461 municipios, de casi todas las provincias peninsulares, cuentan con enclaves. Naturalmente un mismo término puede tener varios: Xàtiva 29. La máxima proliferación se registra en la provincia de Valencia (33 municipios acumulan 135 enclaves), seguida por las de Lleida (35 municipios con 40 enclaves) y Burgos (29 municipios con 39 enclaves). El número total de enclaves se puede estimar cercano a los 700.

12 35 municipios, 9 de ellos integrantes del Valle de Salazar y 7 del Valle de Roncal. También forma parte el monasterio de La Oliva. <http://www.bardenasreales.es/inicio.php>

13 En el inventario del IGN figuran 44, pero uno de ellos consta en realidad de dos polígonos (contiene un enclave).

14 <http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/noticia.asp?pkid=294577>

15 Los islotes de la costa norte de África, así como Alborán, carecen de adscripción municipal.

16 El IGN ha ido actualizando su base cartográfica municipal; los cómputos basados en versiones anteriores (MAP, 2000: 16) resultaban incompletos. Aún hoy contiene algunas deficiencias, ignorando por ejemplo las reformas vascas.

Tabla 5  
ENCLAVES Y CONDOMINIOS

| CCAA                     | Municipios con enclaves | enclaves   | condominios |
|--------------------------|-------------------------|------------|-------------|
| Andalucía                | 51                      | 64         | 1           |
| Aragón                   | 28                      | 31         | 3           |
| Asturias (Principado de) | 3                       | 7          | 0           |
| Cantabria                | 2                       | 2          | 1           |
| Castilla y León          | 117                     | 148        | 52          |
| Castilla-La Mancha       | 49                      | 66         | 2           |
| Catalunya                | 65                      | 82*        | 1           |
| Comunitat Valenciana     | 43                      | 152        | 0           |
| Extremadura              | 30                      | 41         | 0           |
| Galicia                  | 7                       | 8          | 0           |
| Madrid (Comunidad de)    | 9                       | 13         | 2           |
| Murcia (Región de)       | 2                       | 3          | 0           |
| Navarra (Com. Foral de)  | 17                      | 18         | 18          |
| País Vasco               | 29                      | 51**       | 4           |
| La Rioja                 | 9                       | 12         | 1           |
| Total                    | <b>461</b>              | <b>698</b> | <b>85</b>   |

Elaboración propia a partir de la base cartográfica municipal del IGN. \* Contabilizamos 5 enclaves que no figuran en la cartografía oficial, ni del IGN ni del ICC. \*\* Fuente: cartografía del Gobierno vasco y diputaciones forales.

El caso extremo de proliferación de enclaves se registra en la comarca valenciana de la Costera, donde 12 municipios reúnen un conjunto de 112 territorios inconexos<sup>17</sup> (fig. 8). La mayoría corresponden a pequeñas parcelas de cultivo, lo que pone de manifiesto que al segregarse un pueblo (jurisdicción alfonsina) de Xàtiva se consideraron comprendidas en su término todas aquellas propiedades rústicas sujetas al mismo señor territorial (Faus, 1999: 250).

El origen y dimensión de los enclaves es muy variado. El mayor de los que forman el municipio leridano de Tremp alcanza una superficie de 269 km<sup>2</sup> (mucho mayor que la minúscula isleta de la capital, que no alcanza los 3 km<sup>2</sup>) y es fruto de la incorporación de 4 municipios en 1970. Posiblemente el más diminuto de España sea el que comprende las ruinas del antiguo monasterio de Sant Pere de Graudescales, perteneciente a Montmajor (Barcelona) aunque enclavado en el municipio de Navès (Lleida)<sup>18</sup>. Muchos enclaves obedecen a deter-

17 A los 29 de Xàtiva se añaden los 14 de Cerdà, 11 de La Granja de la Costera, 10 de Llocnou d'en Fenollet, 9 de Llanera de Ranes y de Torrella, 8 de Genovès, 7 de Vallés, 5 de Canals y de Rotglà i Corberà, 3 de la Llosa de Ranes y 2 de Novetlé.

18 Existe acta de delimitación, pero su mínima dimensión no permite representarlo en la cartografía oficial.

Figura 8  
MAPA MUNICIPAL DE XÀTIVA (VALÈNCIA)



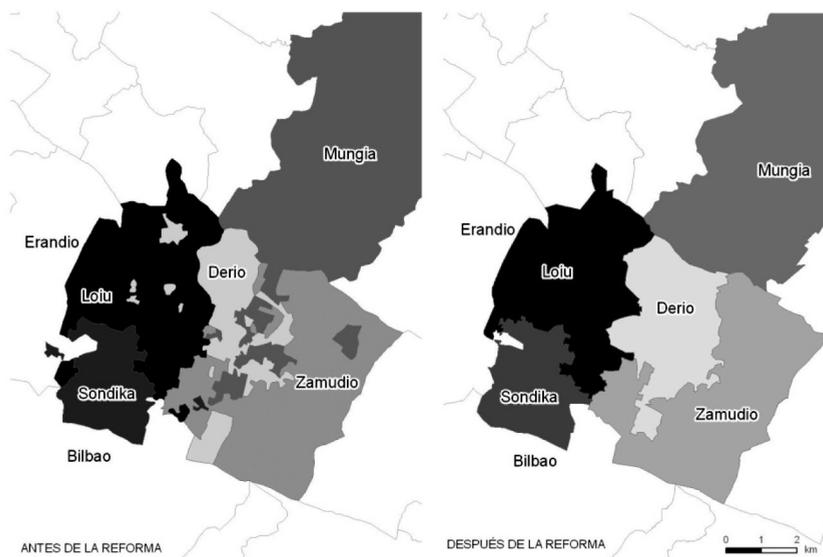
Fuente: IGN.

minadas posesiones de carácter forestal o pastoril. También puede tratarse de antiguas fincas inconexas pero adscritas a un determinado propietario o señor feudal. En algún caso, como en Alicante, los enclaves pueden testimoniar el antiguo perímetro de un gran municipio que ha sufrido diversas segregaciones.

Cuando un enclave contiene un núcleo de población, suele tratarse de un antiguo término independiente que en alguna reordenación municipal (o en algún caso como consecuencia de la concreción de los límites provinciales en 1834) fue agregado a su actual ayuntamiento. Por ejemplo, en el s. XIX la aldea de Maüella se incorporó a Valencia, y Zubieta a San Sebastián. En cambio, la legislación actual descarta de forma implícita la formación de territorios discontinuos como resultado de un proceso de agregación, al requerir que los municipios implicados en cualquier alteración de términos municipales sean limítrofes (art. 2 del RD 1690/1986, de 11 de julio, Reglamento de población y demarcación de las entidades locales). Efectivamente la legislación general no es favorable a las situaciones de discontinuidad. El mencionado Reglamento afirma tajante que «El término municipal está formado por territorios continuos», si bien acto seguido admite que «podrán mantenerse las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente.» (art. 1.3). Últimamente la legislación foral alavesa ha ido más allá, en el sentido de admitir la agregación de municipios no limítrofes (art. 7, NF 4/2011). Únicamente Cataluña y Bizkaia (cabe recordar que las diputaciones forales son competentes en las cuestiones de organización local) han desarrollado un marco legal específico, favorable a la corrección de disfunciones de la delimitación municipal<sup>19</sup>. La

<sup>19</sup> La Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana, sólo hace mención a la existencia de «situaciones de discontinuidad» que excepcionalmente se podrán mantener, pero entendiendo que «Los ayuntamientos deberán adoptar las iniciativas necesarias para eliminar cualquier disfunción que les afecte en ese sentido.» (art. 5.2).

Figura 9  
REFORMA DE LÍMITES MUNICIPALES EN BIZKAIA



Fuente: IGN (límites antiguos) y Diputación Foral de Bizkaia (estado actual de la delimitación).

legislación municipal catalana<sup>20</sup> confía a la Comisión de Delimitación Territorial la iniciativa en la corrección de disfuncionalidades tales como los enclaves. Esta previsión legal data de 1988, pero desde entonces únicamente se ha suprimido un pequeño enclave en el Solsonès.

Mucha más decisión y ambición han demostrado las Juntas Generales de Bizkaia al realizar una auténtica operación de cirugía municipal, principalmente dirigida a suprimir la enorme profusión de pequeños enclaves municipales existente en las inmediaciones de Bilbao (Acuerdo de 30 de junio de 1998, por el que se aprueba la Corrección de los enclaves territoriales y modificaciones de límites de términos municipales en el Txorierri). La Norma foral 8/1993, de términos municipales, dedica íntegramente su título IV a los enclaves territoriales; con este amparo legal se ha acometido la supresión de un plumazo de 42 absurdos enclaves encastados en los municipios de Bilbao, Derio, Erandio, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Sondika y Zamudio (fig. 9). Algunos de ellos eran tan pequeños (apenas una parcela catastral) que no figuraban en la cartografía oficial a escala 1:25.000 (MTN). El origen histórico del rompecabezas municipal de esta comarca se atribuye a la delimitación parroquial, en razón a la adscripción de cada caserío (con sus propiedades) a una u otra anteiglesia.<sup>21</sup>

20 Art. 12.3 del DL 2/2003, de 28 de abril, Ley municipal y de régimen local de Cataluña; así como cap. IV del D. 244/2007, de 6 de noviembre, que regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios.

21 [http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/PAIS\\_VASCO/Perduran/enclaves/municipales/Euskadi/pese/reciente/supresion/42/vizcainos/elpepiatpvs/19980705elpvas\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/PAIS_VASCO/Perduran/enclaves/municipales/Euskadi/pese/reciente/supresion/42/vizcainos/elpepiatpvs/19980705elpvas_6/Tes)

Figura 10  
ALBARRACÍN (TERUEL) Y MUNICIPIOS ENCLAVADOS



### 3. Municipios enclavados

Una cuestión matizadamente diferente a la anterior se refiere a términos municipales enclavados en el seno de otro municipio. De esta situación se deriva la complementaria: términos municipales que presentan en su interior un espacio ajeno, sobre el que el ayuntamiento no tiene potestad alguna. Principalmente se trata de grandes municipios (la mayoría antiguamente comunidades de villa y tierra) de los que históricamente se segregaron las aldeas, pero en los cuales la villa matriz retuvo la titularidad de amplios territorios forestales o labradíos. Ejemplos de esta peculiar disposición geográfica se observan en Albarracín (fig. 10), Badajoz, Cáceres, Cuenca, Mérida, Montiel, Trujillo... Esta delimitación refleja también la debilidad de la localidad segregada, incapaz de obtener un término tan amplio como teóricamente lo permitía el confín de la jurisdicción de la villa principal. En algún caso esta situación responde a la escisión acaecida entre el núcleo de población principal y la zona circundante con poblamiento disperso, como se observa en Sant Hipòlit de Voltregà y Les Masies de Voltregà (Barcelona); algo parecido sucedía en Terrassa hasta la reunificación de los dos municipios en 1904.

Sobre este supuesto cabe observar que la existencia de diversos municipios enteramente enclavados en otros en el seno de la comunidad de Castilla-La Mancha quizás explique el interés de ese legislador autonómico en desmentir la consideración problemática de los enclaves: «La existencia de enclaves en otro término municipal no será motivo suficiente para que se produzca la alteración de términos municipales» (art. 3.3, Ley 3/1991 de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha).

## VI. CONCLUSIÓN

La geografía de España resulta en muchos aspectos incomprensible si se desconoce la complejidad y variedad del mapa municipal. Convendrá que el geógrafo sea consciente, en

primer lugar, de las características que presentan nuestros términos municipales; en segundo lugar creemos necesario dejar de ver el mapa municipal como una realidad dada, inescrutable e intangible, y comenzar a preguntarnos sobre su razón de ser para –conociéndola– ser también capaces de hacer propuestas de racionalización mediante reformas de todo tipo: desde la «simple» mejora y clarificación de los deslindes hasta la modificación de la planta municipal mediante la fusión de municipios, pasando por la optimización de límites y resolución de las disfunciones territoriales, en particular las que afectan a los continuos urbanos. El mapa municipal es un campo de trabajo especialmente adecuado para el geógrafo donde confluyen e interaccionan aspectos políticos, culturales, físicos e históricos.

Se ha caracterizado el mapa municipal de España como altamente fragmentado y con una gran heterogeneidad de dimensiones. Las pasadas políticas de agregación de municipios afectaron sobre todo a las provincias septentrionales, lo cual, unido a la acusada tendencia a la segregación de municipios en las provincias meridionales, ha suavizado el contraste nortesur en la dimensión municipal, que sin duda fue más acentuado en el Antiguo Régimen. La tendencia a una mayor fragmentación se ha frenado en los últimos años.

La disparidad de población no es menos notable. Más de mil municipios no alcanzan el centenar de habitantes. Existe una gran disparidad de cifras para identificar el tamaño de un municipio según su población: en La Rioja 500 habitantes son suficientes para formar un nuevo ayuntamiento, mientras que en la Comunidad Valenciana esa misma cifra aconseja su agregación. En cualquier caso, al señalar una determinada cifra de población como garantía de un municipio viable cabe preguntarse qué debería haberse con los que quedan situados por debajo de ese umbral.

En la actualidad todavía existen 85 territorios compartidos por diversos municipios, así como 700 enclaves municipales; en este último aspecto conviene destacar la valiente operación de reforma y regularización de límites efectuada por la Diputación foral de Bizkaia. Ciertamente cabría esperar más diligencia y atención al tema en otras comunidades donde es preciso desarrollar acciones de racionalización de los términos municipales. Lamentablemente, la potestad del legislador autonómico para intervenir en su mapa municipal (art. 13.1, Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) no se ha traducido en actuaciones concretas de racionalización del mapa local. Esta parálisis evidencia que la descentralización de las decisiones políticas no siempre se traduce en acción de gobierno. Con todo, el Gobierno central no queda exento de responsabilidad, en la tarea de construir un mapa municipal más viable: «Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.» (art. 13.3 LRBRL).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBÀ I ESPINET, M. y TORRES I LLINÀS, L. (2001): *El termenal de Llagostera*. Ajuntament de Llagostera.
- BARÓ PAZOS, J. (2010): *Los hitos de un histórico conflicto territorial entre Cantabria y el País Vasco: El caso de Agüera (Guriezo) y Trucíos*. Santander. Gobierno de Cantabria.

- BENITO ARRANZ, J. y DE LA VEGA BENAYAS, S. (2003): «Consideraciones geográficas sobre la superficie de los municipios de Andalucía». *Espacio y Tiempo: Revista de Ciencias Humanas*, nº 17, 9-28.
- BOLÒS, M. de (1987): «El poblamiento rural» en *Geografía general de España* (Terán, M., Solé Sabarís, L. y Vilà Valentí, J., coord.). Barcelona, Ariel, 270-291.
- BORRÀS, Ò. (2008): «La Cartografia com a eina de gestió del paisatge en la Denominació d'Origen Qualificada Priorat». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 65, 38-43.
- BURGUEÑO, J. (1993): «La frustrada reforma del mapa municipal de 1867 a Lleida», en *Professor Lluís Casassas i Simó. Geografia i territori*, (Homenatges, 9). Barcelona, Universitat de Barcelona, 73-94.
- BURGUEÑO, J. (1999): «El proyecto de reforma municipal de 1829. El ejemplo de la Andalucía oriental», en *Professor Joan Vilà Valentí. El seu mestratge en la Geografia universitària*, (Homenatges: 15). Barcelona, Universitat de Barcelona, 831-838.
- BURGUEÑO, J. (2000): «El projecte de reforma del mapa municipal de 1829 a les Balears». *Estudis Baleàrics*, nº 66-67, 161-172.
- BURGUEÑO, J. (2004): «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal». *Revista de Geografia*, nº 3, 7-33.
- BURGUEÑO, J. y GRAS i CASANOVAS, M. M. (1992): «La formació del mapa municipal contemporani a Catalunya. El cas de la Segarra». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 33-34, 115-144.
- BURGUEÑO, J. y LASSO DE LA VEGA, F. (2002): *Història del mapa municipal de Catalunya*. Barcelona, Direcció General d'Administració Local.
- CAPDEVILA i SUBIRANA, J. (2005): «Els treballs de delimitació municipal del Instituto Geográfico Nacional a Catalunya, 1909-1930», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 60, 45-69.
- CAPDEVILA i SUBIRANA, J. (2009): *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*. Madrid. Instituto Geográfico Nacional.
- CARNICER, R. (1995): *Viaje a los enclaves españoles*. Sabadell, AUSA.
- CASASSAS, L. y CASASSAS, J. [dir.] (2009): «L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya. Resum de La proposta (informe lliurat a la Diputació de Barcelona l'any 1994)». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 67-68, 337-365.
- CASASSAS, L. y CLUSA, J. (1981): *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona, Fund. Jaume Bofill.
- COMISSIÓ d'EXPERTS... (2000): *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Departament de Governació i Relacions Institucionals.
- DATZIRA, S. (2012): «La delimitació municipal i l'elaboració del mapa municipal de Catalunya», *Revista catalana de Geografia*, nº 45. Disponible en <http://www.rcg.cat/articulos.php?id=235>
- ESTEVA I CRUAÑAS, L. y PALLÍ I BUXÓ, L. (1990): *El terrenal de Sant Feliu de Guíxols (1354-1980)*. Sant Feliu de Guíxols, Amics del Museu Municipal.
- FARIÑA JAMARDO, X. (1987): *O nacimiento dos axuntamentos da provincia de Pontevedra*. Pontevedra, Deputación provincial.

- FARIÑA JAMARDO, X. (1990): *Os concellos galegos. Parte xeral*. A Coruña, Fundación Pedro Berrié de la Maza.
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (1995): *Municipis amb nuclis agregats*. Barcelona.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2004): «Mapa municipal y políticas territoriales en España: elementos para un debate». *Xeográfica. Revista de Xeografía, territorio e medio ambiente*, nº 4, 7-23.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2008): «L'evolució dels territoris locals a Espanya (1985-2005). De les inèrcies del mapa municipal a la construcció d'una nova geometria supramunicipal» en *L'organització del territori, un repte per al segle XXI?* (Tort, J. et al., coord.). Barcelona, Fundació Universitat Catalana d'Estiu-Galerada, p. 151-187.
- GARCÍA COLL, A. y SÁNCHEZ AGUILERA, D. (1997): «Población y tamaño municipal: reflexiones a partir del censo de 1991», *Estudios Geográficos*, núm. 229, 593-623.
- GAVIRA, C. (1979): «Pequeños municipios y municipios pequeños: las bases demográficas y geográficas del poder local en España», *Estudios Geográficos*, núm. 156-157, 463-494.
- GIL OLCINA, A. (1986): «Jurisdicción alfonsina y poblamiento valenciano». *Cuadernos de Geografía*, nº 39-40, 235-245.
- GIL OLCINA, A. (1999): «Fuero y jurisdicción alfonsinos en la génesis de los municipios valencianos», *Estudios Geográficos*, núm. 237, 613-650.
- GÓMEZ MENDOZA, J. y GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2001): «La pervivencia y la resistencia al cambio de la organización municipal» en *Geografía de España* (Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J., coord.). Barcelona, Ariel, 591-592.
- GUERRERO i LLADÓS, Montserrat (2013): *Anàlisi geogràfica de les disfuncions territorials municipals a la província de Lleida mitjançant els SIG*. Tesis doctoral, Universitat de Lleida.
- HERMOSILLA PLA, J. y RODRIGO ALFONSO, C. (1997): «Cambios de límites de términos municipales en el territorio valenciano por actuaciones del INC-IRYDA». *Cuadernos de Geografía*, nº 61, 61-75.
- IZU BELLOSO, M. J. (2011): «La cuestión del mapa local desde una perspectiva europea». Disponible en <http://webs.ono.com/mizubel/mapa2.pdf>
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Berta (2010): «La población», en *Atlas temático de España* (Fernández Cuesta, G. y Quirós Linares, F., dir.). Oviedo, Nobel, vol. II.
- LÓPEZ TRIGAL, L. y BENITO DEL POZO, P. (1999): *Geografía política*. Madrid. Càtedra.
- LOUSADA, M. A. (1991): «As divisões administrativas em Portugal, do Antigo Regime ao Liberalismo» en *V Coloquio Ibérico de Geografía*. León, Universidad de León, 305-318.
- MASSÓ CARTAGENA, J. (2009): «Delimitació, definició, conceptes i processos», Institut Cartogràfic de Catalunya. Disponible en [www.icc.es/index.../delimitacio\\_definicio\\_concepte\\_processos.pdf](http://www.icc.es/index.../delimitacio_definicio_concepte_processos.pdf)
- MASSÓ, J.; TORRES, M. y JIMÉNEZ, M. M. (2011): «La recuperació dels límits municipals històrics. Conveni DGAP-ICC (2005-2011)». *Revista Catalana de Geografia*, nº 43. Disponible en <http://www.rcg.cat/articles.php?id=212>
- MELÓN, A. (1954): «Modificaciones del mapa municipal de España (1900-1950)», *Estudios Geográficos*, nº 54, 137-147.

- MELÓN, A. (1974): «Modificaciones del mapa municipal de España en el intercensal 1961-1970», *Estudios Geográficos*, nº 134, 107-116.
- MELÓN, A. (1977): «Modificaciones del mapa municipal de España a través de un siglo (1857-60 a 1960)», *Estudios Geográficos*, nº 148-149, 829-850.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000): *Entidades locales en España (2000)*. Madrid.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2008): *Variaciones de los municipios de España desde 1842*. Madrid. MAP, Secretaría General Técnica. Disponible en [http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/politica\\_local/sistema\\_de\\_informacion\\_local\\_-SIL-/banco\\_de\\_datos/registro\\_eell/publicaciones/parrafo/02/01-Variaciones-20desde-201842.pdf](http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/banco_de_datos/registro_eell/publicaciones/parrafo/02/01-Variaciones-20desde-201842.pdf)
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL [2010]: *Datos gráficos 2010. Registro de entidades locales*. Madrid. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Disponible en [http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica\\_local/sistema\\_de\\_informacion\\_local\\_-SIL-/banco\\_de\\_datos/registro\\_eell/estudios/estudios\\_generales.html](http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/banco_de_datos/registro_eell/estudios/estudios_generales.html)
- NADAL, F. y URTEAGA, L. (2012). «La delimitació dels termes municipals», en *Atlas topogràfic-històric de Catalunya 1:50.000. Primeres edicions dels fulls de Catalunya del Mapa Topogràfic de España*. Barcelona. Institut Cartogràfic de Catalunya, p. 41-44.
- OLIVERAS SAMITIER, J. (1997): «Els límits municipals com a frontera» en *A l'entorn de la frontera* (Domingo, J. y Mallart, L. (Coord.)). Vilassar de Mar. Oikos-Tau, p. 53-70.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003a): *Municipios y provincias*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003b): «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español». *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 291, 779-826.
- REQUES VELASCO, P. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V. (1998): *Atlas de la población española. Análisis de base municipal*. Santander. Universidad de Cantabria.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Coord.) (2004). *Os concellos Galegos para o século XXI*. Santiago. Universidade de Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid, Thomson Civitas.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Coord.) (2009): *Reformar la administración territorial. Municipios eficientes y viables*. Oleiros. Netbiblo.
- RUEDA, I., CAMARASA, J. y MATEU, X. (1987). «Diagnòstic del mapa municipal de Catalunya». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 10-11, 129-152.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN LOCAL (2009): *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales*. Madrid: Ministerio de Política Territorial. Disponible en [http://www.mpt.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Otras\\_Publicaciones/parrafo/01111111111111/text\\_es\\_files/Estudio-Registro-Entidades-Locales-INTERNET.pdf](http://www.mpt.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/01111111111111/text_es_files/Estudio-Registro-Entidades-Locales-INTERNET.pdf)
- TICÓ, M. I. y GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1994): «Recopilació de la documentació de delimitació municipal a Catalunya». *Terra*, nº 22, 28-38.
- TORRES FAUS, F. (1996): *Les divisions administratives històriques i l'ordenació del territori del País Valencià*. Tesis doctoral. Universitat de València.

- TORRES FAUS, F. (1998): «Geografía política i municipi: els termes generals com a forma d'organització del territori valencià». *Cuadernos de Geografía*, nº 63, 245-265.
- TORRES FAUS, F. (1999): *Evolució del mapa municipal valencià*. Simat de la Vallidigna. La Xara.
- TORT, J. (1999): «La divisió municipal a Catalunya: notes a propòsit de la seva evolució recent», en *Professor Joan Vilà Valentí* (Homenatges, 15). Barcelona. Universitat de Barcelona, 1553-1561.
- TORT, J. y FONT, J. (1997): «Notas sobre las transformaciones territoriales y los conflictos municipales recientes en el litoral catalán» en *Actas XV Congreso de Geógrafos Españoles*, vol. I, 329-338.
- TORT i DONADA, J. y SALVADOR i SEGARRA, M. (1994): «L'estructura municipal a Dinamarca i a Catalunya. Consideracions entorn de dos models contraposats», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 37, 165-175.
- TRIJUEQUE i FONALLERAS, P. (2000): *El termenal de Palamós* (Guspira, 2). Disponible en [personales.ya.com/trijueque/htms/publicacions/pub02.htm](http://personales.ya.com/trijueque/htms/publicacions/pub02.htm)
- VILLEGAS MOLINA, F. (1973): «Concentración de municipios en la provincia de Granada», *Estudios Geográficos*, nº 132-133, 701-719.