

Notas para un reajuste del concepto de Entidad local menor

La fecunda preocupación que en estos años viene sintiéndose por los problemas que afectan a la vida local, ha traído a primer plano una de las manifestaciones de esa estructura territorial y administrativa en que la vida municipal se desenvuelve y que tal vez por su modesta consideración pasaba un tanto desapercibida en el tratamiento legal y en la estimación de los escritores municipalistas. En cambio, ahora parece que algo ha hecho vibrar la atención por esas manifestaciones de la vida inframunicipal, quizá porque algunas de ellas no se acomodan a continuar viviendo en un régimen indefinido de minoría de edad y porque otras, sin llegar nunca a sazonzarse, han venido a quedar enquistadas como cuerpos incómodos o perturbadores en el extenso organismo municipal que en fórmula aglutinante, utilizada por la Ley vigente, integra o constituye el armazón de nuestro Estado.

En este trance de la vida local de España, en el que se elabora y reconstruye la estructura orgánica y administrativa del Municipio y se perfila con vigor su régimen jurídico, había que dedicar necesariamente cierta atención a las Entidades locales menores. Hoy, que incluso puede hablarse de una revolución conceptual de la Administración local española merced a una fusión de actividades o a una cooperación de funciones que permiten superar o sustituir el histórico concepto de autonomía municipal por el de *autonomía local*, no cabía prescindir de un atento estudio de la Entidad menor para situarla adecuadamente en el plano que haya de corresponderle a través de aquella transformación de conceptos (1).

(1) Sobre esta evolución hacia el concepto de *autonomía local*, véase la obra de Sr. GALLEGO Y BURÍN, *Servicios de las Entidades Locales*, tomo 1.º. Madrid, 1952, págs. 19 a 25.

En este sentido ¿han de concebirse las Entidades locales menores como manifestaciones espontáneas o naturales de la vida municipal española, o pueden ser consideradas también como formas de organización administrativa para una mejor realización de los servicios o de distribución de competencias? ¿Será aconsejable, en su virtud, mantener la proliferación de tales organismos inframunicipales con sus regímenes multiformes y consuetudinarios, o resultará aconsejable una ordenación uniforme o, al menos, de formas limitadas, procediendo a un reajuste del concepto tradicional? (2).

En realidad, viene muy arraigada la idea de que la Entidad local menor tiene, como el Municipio, una base sociológica que le imprime una individualidad propia. De esta manera se apunta un cierto paralelismo entre las Entidades locales menores y los pequeños Municipios, y se ha dicho, incluso, que no todas esas Entidades son una especie de candidatos fracasados a Municipio; es decir, que la Entidad local menor se ha considerado como una realidad viva en el campo local español, con fisonomía propia, siquiera en muchos casos sean un Municipio en gestación o, al menos, una aspiración a serlo (3).

(2) El Sr. Garrido Falla ha apuntado ya la misión de la Entidad Local Menor como una forma de administración indirecta del Municipio, y, por tanto, como ámbito propicio para una delegación de competencias en orden a la realización de ciertos servicios, siquiera destaque al propio tiempo el carácter autárquico del Ente menor en el aspecto patrimonial. (V. *Entidades locales menores*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, año 1947, núm. 35, págs. 694 y 695.)

(3) El Sr. Bermejo Gironés destaca la realidad de las Entidades Locales menores como manifestación genuina y patente de la vida local, como el brote más espontáneo y múltiple nacido de la pura existencia sedentaria del hombre. Y recuerda en este sentido manifestaciones muy expresivas de D. Antonio Maura: «Caseríos, Villas, Pueblos, Municipios»; ésta es la vida local». («Derecho de Entidades Locales». Publicación del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1949, pág. 91.)

El Sr. Barros Martínez, aludiendo a la definición que daba Martinac del Municipio, caracterizándolo como *sociedad natural*, advierte que esta condición no se da tan sólo en los Municipios jurídicamente considerados, sino que concurre en otros núcleos de población que por sí solos no constituyen Municipio, sino que son parte integrante del mismo. En este sentido señala a las parroquias, agregados, poblados, caseríos, etc. Apunta también una hostilidad de los Ayuntamientos hacia las Entidades Locales menores «porque aquéllos (dice) realizan de ordinario una actividad centralizadora en beneficio de la capitalidad del Municipio»; y termina exponiendo «que sin provocar pugnas ni rivalidades debía afanzarse más la vida de las Entidades menores, dotándolas de un gobierno designado exclusivamente por elección vecinal». («Derecho Local de España». Madrid, 1961, págs. 28 a 30.)

En el ordenamiento legal también se ha configurado a la Entidad local menor con aquel carácter natural asignado al Municipio. En el Estatuto municipal, que es donde se la atribuye la denominación con que hoy se conoce a estos Organismos, se hacía una expresiva referencia a dichas Entidades consagrándolas como una manifestación de la realidad social. No fueron, como el Municipio, el resultado de una creación legal, sino que se reconocieron como una realidad anterior y superior a la Ley. La convivencia, decía el Estatuto, se da en núcleos de gradación ilimitada, desde los insignificantes, que sólo constan de unas cuantas docenas de vecinos, hasta los gigantescos, que cuentan por millones sus habitantes. Y no sólo, añadía, tienen carácter comunal los Municipios propiamente dichos; lo tienen también las Entidades menores o fracciones de Municipio (4).

No hubo, pues, vacilación en reconocer la personalidad natural a los Entes menores, concebidos incluso, según puede observarse, como *fracciones* municipales, lo cual apunta una idea más para calificar a dichas Entidades, siquiera esa alusión a un fraccionamiento del Municipio, aunque reafirme la naturaleza netamente municipal del Ente menor, reduzca su rango a una especie de miembro articulado de un Organismo más amplio.

Pero realmente fué dicho Estatuto el que dió verdadero relieve y significación a los Entes locales menores. Antes, la Ley municipal de 1877 habló de «pueblos agregados a un término municipal», aunque sin reconocer ni definir aquella categoría con sustantividad y vida propia.

El proyecto de 1907 utilizó la expresión de «anejos», indicando así, pese a las facultades que se les atribuían, un concepto de accesoria o una idea de subordinación, sin llegar, por tanto, a la expresa e inequívoca denominación de «Ente» con que vino a concebirla el Estatuto de 1924, en su verdadera exaltación de la realidad social y corpórea por minúscula que fuese (5).

(4) De la exposición de motivos del Estatuto municipal. Véanse también sus artículos 2 al 4, 105 al 109 y 198, así como los artículos 1 al 6, 18 y disposición transitoria del Reglamento de población y términos municipales, de 2 de julio de 1924.

(5) «Los poblados, aldeas y caseríos (decía el art. 4.º) que en la actualidad o a consecuencia de venideras fusiones o agregaciones tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos peculiares, tendrán la consideración

Después, el concepto se mantiene y la ley sigue conservando en sus preceptos esa manifestación inframunicipal, con alguna variante en la expresión de las formas en que se hacía ostensible (6).

Ahora, el nuevo ordenamiento jurídico de la vida local vigoriza el concepto, reafirma esta realidad sociológica y sin paliativos la sitúa en la categoría de las Entidades municipales (7). Y, sin embargo, quizá haya cedido algo el sentido emotivo, la idea panorámica y el espíritu de exaltación de esa especie de floración localista. Los nuevos tiempos imponen más cautelas; es preferible la madurez y la prudente gestión de las Entidades territoriales locales que el reconocimiento impremeditado de formas precoces de administración amparadas en la fuerza de la costumbre y a veces en realidades, más o menos discutibles, de un grupo social geográficamente homogéneo.

Actualmente priva sobre todas las manifestaciones de la vida local una idea de servicio que va tejiendo una tupida trama entre la variedad de organismos administrativos que la encarnan. La transformación conceptual al principio aludida se caracteriza por esa especie de comunicación, fusión o cooperación que se establece en contemplación a los fines colectivos y, por tanto, a la mejor y más cumplida realización de los servicios públicos. La articulación de una sola Ley orgánica para Municipios y Provincias es una gran prueba de esa refundición de lo local, y desde sus primeras líneas destaca esta Ley que los fines de sus Organismos rectores son ciertamente de orden económico-administrativo, pero sin perjuicio de su carácter representativo *de la integridad de la vida local* y de sus funciones *cooperadoras* en los servicios del Estado.

de *anejos* para los efectos de esta ley, con capacidad jurídica para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar sus bienes peculiares y para celebrar contratos o ejercitar acciones en juicios civiles, contencioso-administrativos y criminales, sin otras limitaciones que las establecidas por las leyes para cada caso». «Las Juntas Vecinales (añadía el art. 7.º) representan a los *anejos*.»

Comentando este Proyecto, y con referencia concreta a los *anejos* y los *Municipios*, apuntaba ya D. Adolfo Pasada lo siguiente: «Más bien deberíamos decir los *Municipios* y los *anejos*, porque, como se ha dicho, el eje de todo sistema es el *Municipio legal*, y además el proyecto regula la vida de los *anejos* como una diferenciación del *Municipio*, basada en el reconocimiento de un estado de hecho». (*Evolución Legislativa del Régimen Local de España, 1812-1909*. Madrid, 1910, página 427.)

(6) Ley de 31 de octubre de 1935. Artículos 1 al 3, 18 al 22, 67 al 70 y 242.

(7) Véase el art. 10 de la Ley de Régimen Local.

En estas condiciones, los Entes menores no pueden quedar al margen de una concepción orgánica de carácter tan amplio como sistemático, ni aun invocando viejas tradiciones o arraigadas costumbres con formas de administración directa practicadas a través de Consejos abiertos o Asambleas vecinales que han ido perdiendo aptitudes o han dejado de ponerse a tono con las exigencias cada día más crecientes que demanda la laboriosa, complicada y costosa gestión de los intereses comunes.

En el nuevo ordenamiento de la Administración local se establece, como un fiel tributo al pasado, que el funcionamiento de dichos Entes menores se regirá por sus observancias y Ordenanzas locales y en lo que no sea específico ni se oponga a los usos, costumbres o tradiciones, por los preceptos aplicables de la Ley y del Reglamento (8). Se señala así un orden de prelación de fuentes en el que se otorga primacía al régimen consuetudinario, y de esta suerte, si la costumbre admite determinadas prácticas y al amparo de ellas asisten, deliberan y adoptan acuerdos con validez jurídicas que no tienen realmente aptitud o idoneidad legal para ello, se habrá rendido culto a una tradición; pero al propio tiempo, y esto es lo grave, se correrá el riesgo de romper todo el ordenamiento administrativo local, frustrándose los mismos principios básicos en que éste se asienta. Porque, en efecto, si se admite que puedan deliberar y resolver con su voto personas que carecen legalmente de idoneidad para ello; si se consiente que la Administración económica de dichas Entidades menores, que a veces son titulares de un estimable Patrimonio, no se someta a las más elementales garantías en casos de enajenación de terrenos o de aprovechamientos de pastos o de maderas; si se tolera que no exista en ellas un *mínimum* de orden en punto a Presupuestos, rendición y censura de cuentas, responsabilidades por la gestión de fondos y otras actividades, se correrá el grave riesgo de desarticular el régimen jurídico-administrativo local tan cuidadosamente elaborado (9).

(8) Artículos 306 de la Ley de Régimen Local y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

(9) Ciertos prejuicios teóricos, bien presentados —eso sí—, con ropaje histórico y tremolando tradiciones con envoltura de pergaminos, chocan a veces con la realidad administrativa, es decir, con la eficacia activa; porque los microscópicos núcleos, con su pretenciosa personalidad, generalmente ni hacen, ni pueden, ni dejan hacer a los Municipios respectivos. Dueñas las Entidades menores, en muchos ca-

El respeto a la costumbre es un postulado de indudable valor dentro de una pura concepción histórica, y aun en nuestro Derecho, al menos en la órbita del Derecho privado, la costumbre, y especialmente la costumbre local, ha entrado en la categoría de las fuentes, siquiera lo sea en su modalidad de *praeter legem* en cuanto al Derecho común. Pero ello conviene entenderlo con cierta cautela cuando de la Administración local se trata, pues un excesivo y confiado beneplácito al régimen consuetudinario de las Entidades locales menores podría resultar inexplicable dentro de la propia hermenéutica de dicho ordenamiento legal.

La Ley de Régimen local vigente ha querido, ciertamente, mantener a estos Organismos en la línea de realidades sociales en que el Estatuto los situara; pero apuntábamos antes que aquella exaltación emotiva ha tenido que ser un tanto constreñida por las realidades que la vida local de nuestro tiempo impone; se rinde culto a la tradición y se realzan los valores consuetudinarios de esas formas localistas, pero queda en reserva una atenta vigilancia para que esa misma lozanía municipal no se malogre; así, con la ineludible observancia de las garantías legalmente establecidas, se puede realizar la modificación e incluso llegar a la disolución de dichas Entidades (10).

Por consiguiente, la exaltación municipalista en sus más reducidas formas, el reconocimiento emocionado de una minúscula realidad municipal y el decidido respeto o la veneración instintiva a viejas costumbres o a reiterados usos, no pueden entenderse hoy sin

ses, de los bienes comunales, y compartidas las funciones administrativas con los Ayuntamientos, a éstos no les queda frecuentemente otro papel que el de la jurisdicción, como manifestación teórica de un poder *supra parvos populus*. (ABELLA, *Régimen Local*, 2.ª edic., 1951, pág. 122.)

El Sr. Marqués Carbó, comentando un trabajo del Sr. Guimerá en el que se sostiene la tesis de que en España sobran pequeños Municipios, señala muy expresivamente este agudo problema de los entes minúsculos referido aquí a los Municipios. «¿Quién se atreve, empero (pregunta), a decretar la muerte de los Municipios minúsculos? Nadie (se contesta), como nadie se atreve, tampoco, a decretar la muerte de las personas enanas o contrahechas o inválidas». («Informaciones Municipales», núm. 49, enero 1955.)

(10) Véanse los artículos 23 al 28 de la Ley de Régimen Local, así como los artículos 49, 50 y 51 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952.

los indispensables correctivos o limitaciones que eviten posibles abusos, el desorden en la actividad administrativa y la misma desarticulación del sistema elaborado. Dentro de una ponderada consideración de las fuentes del Derecho resultaría, asimismo, desorbitado llegar más allá de lo que los cánones legales y científicos permiten ; si se ha puesto, incluso, en tela de juicio que la costumbre pudiera ser fuente del Derecho administrativo, ¿cómo llegar, sin las necesarias e insorteables cautelas, a admitir que esa costumbre pueda prevalecer frente a la Ley misma? (11).

Todo ello viene a poner de relieve la necesidad de ir a un reajuste en la consideración legal y doctrinal de las Entidades locales menores, superando, si así puede decirse, el sentido panorámico y emotivo de esa floración localista. Lo esencial no es que haya muchos Entes municipales, sino que los que existan sirvan verdaderamente para satisfacer las necesidades de los pueblos. Lo municipal entraña siempre una idea de íntima comunidad, y esta comunidad, como los fines que le son consustanciales, se logra, no disgregando o disolviendo, sino uniendo y agrupando. De esta suerte, el Ente menor debe ser un elemento aglutinante, cooperador, auxiliar eficacísimo en la realización de los servicios que afectan a la comunidad de vecinos, y no un factor disolvente que lleve en su entraña un virus separatista, hostil al núcleo municipal donde asienta la verdadera realidad sociológica originaria.

La idea de servicio público y la más eficaz realización de los fines comunes deben ser puntos de orientación en esta necesaria tarea de revisar y reajustar el concepto de Entidad local menor y de adaptarlo al momento municipal presente. Respétense estos Organismos allí donde el impulso tradicional los sostiene cuando, además, su actividad separada realice verdaderamente una eficaz función que, directa o indirectamente, contribuya al mejor logro de los fines que justifican y alientan la vida del Municipio ; pero que un mero sentimiento exaltado por antiguas y minúsculas formas locales no baste para sostener situaciones cuyo anacronismo puede

(11) En los dictámenes oficialmente emitidos por el Consultorio Jurídico-técnico del Instituto de Estudios de Administración Local, se ha abogado ya en este mismo sentido señalando la conveniencia de acometer un estudio directo de las Entidades Locales Menores, a través de una amplia información acerca de la organización y funcionamiento de tales Organismos.

poner en trance precario a aquellos mismos Municipios en que las Entidades menores se integran y a los cuales se trata precisamente de vigorizar dentro del orden jurídico, administrativo y económico que se viene elaborando con tan plausible e insistente atención en la vida local de España.

ANTONIO GUGLIERI NAVARRO

Abogado, Secretario de primera categoría
de Administración local

Necrología

DON JUAN GUERRERO RUIZ

El día 20 del corriente mes de abril ha muerto, tras larga enfermedad, don Juan Guerrero Ruiz, Secretario de la Tenencia de Alcaldía del distrito de Buenavista de Madrid y Redactor-Jefe de esta REVISTA.

El nombre de Juan Guerrero, amigo entrañable y generoso, va unido a un largo período de entusiastas e inteligentes colaboraciones en la Administración local española.

Secretario del Ayuntamiento de Murcia durante los años 1925 a 1930, desempeñó posteriormente la Secretaría de la Corporación municipal de Alicante desde 1931 a 1939.

En el año 1939 fué nombrado Secretario técnico de la Dirección General de Administración Local, cargo desde el que desarrolló una intensa labor, cooperando activamente con el entonces Director general, don Antonio Iturmendi, en la redacción de un proyecto de Código de Gobierno y Administración local, y posteriormente en todas las formulaciones legales que se concretaron, al fin, en la Ley de Régimen local de 1950 y en los Reglamentos que la desarrollaron.

Paralelamente a ello, Juan Guerrero fué también un valioso colaborador del Instituto de Estudios de Administración Local, del que fué su primer Secretario general, en la época de su fundación, quedando después adscrito a dicho Organismo como Redactor-Jefe de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.

Desempeñaba igualmente el cargo de Secretario de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid desde el principio de su funcionamiento.

Ultimamente, a principios del corriente año, renunció a la Secretaría Técnica de la Dirección General de Administración Local para posesionarse del cargo de Secretario de la Tenencia de Alcaldía del distrito de Buenavista, de Madrid, obtenido en concurso de méritos.

Mas con haber sido tan fecunda la actividad administrativa de Juan Guerrero, su vocación espiritual le llevó siempre a las más selectas esferas de la Literatura y la Poesía, en cuyos cenáculos tuvo gran predicamento: «Cónsul general de la Poesía» lo llamó García Lorca en uno de sus libros, y Juan Ramón Jiménez le tenía por su más dilecto amigo. La biblioteca y el archivo literarios de Juan Guerrero eran una de las más valiosas colecciones de España en tal aspecto.

Descanse en paz el ilustre finado, y al enviar a su viuda, hijos y hermana (religiosa de Jesús y María) nuestro más sentido pésame, la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL ruega a sus lectores una oración por su alma.

Al acto del entierro asistió numerosísimo público, representaciones de la Dirección General de Administración Local, del Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, de la Comisaría de Urbanismo, el Director y el Secretario General del Instituto de Estudios de Administración Local, Directores Generales de Arquitectura y de Bellas Artes y calificadas personalidades de las Letras.

El cadáver ha sido inhumado en el panteón familiar, en Murcia.