

Entidades locales menores

1.—Nuestro régimen municipal, que pasa por uniformista, contiene sin embargo fuertes excepciones a este principio general. La primera de ellas es la relativa a la regulación del régimen de carta que se contiene en la Base 10 de la Ley de 17 de julio de 1945. La segunda excepción se refiere al reconocimiento del régimen tradicional de Concejo abierto (Base 7.^a, párrafo 5.^o). Otra importante excepción está constituida por el tratamiento especial que merecen las entidades locales menores. Si es ésta una verdadera excepción o si es sólo un tratamiento cuya peculiaridad viene determinada en función del propio ente tratado, es lo que indagaremos en las líneas que siguen. En otras palabras, la entidad local menor, ¿es un pequeño municipio o una nueva circunscripción administrativa del Estado o del Municipio mismo?

Para encuadrar las exigencias de nuestro Derecho a este respecto, vamos a examinar el contenido que quepa dar a la expresión «entidad local menor».

En primer lugar, puede pensarse que la vida local del Estado esté representada por una serie de entidades autónomas de diversa categoría, las ínfimas de las cuales constituirán el primer escalón de la jerarquía. La estructura local inglesa, por ejemplo, presenta seis tipos de unidades administrativas que comienza por el «county borough» (o Burgo-Condado) para acabar en la «parroquia» (parish). Pues bien, en esta gama de entidades locales, la menor es la «parroquia». Estas parroquias, verdaderos municipios rurales, en frase de Posada, están regi-

dos por el «Parish Council», o, cuando tienen una población inferior a los 300 habitantes, por una Asamblea general de vecinos (Parish Meeting). Señala Warren (1) la existencia de unas 4.100 de estas últimas. Así pues, en Inglaterra las entidades locales menores (con el valor genérico que tiene esta expresión) son verdaderas especies de Municipio con administración autónoma e integradas a su vez en Distritos.

Un segundo paralelo, desde el punto de vista de la legislación comparada, de entidades locales menores, nos lo proporcionan las «borgate o frazioni» italianas. La denominación se conserva, de textos anteriores, en el T. U. de 1934. Pero, ¿qué es la «borgata»? F. D'Alessio (2) la caracteriza como «una parte del Municipio que no tiene límites perfectamente señalados, como sucede con el Municipio mismo, pero que se caracteriza por un especial agrupamiento de individuos en una parte determinada del territorio del Municipio; es pues una agrupación que con la costumbre, con el tiempo y con el reconocimiento de hecho, más que de derecho, asume una individualidad distinta». Lo esencial de todo esto es que el concepto de «frazione o borgata» es un concepto de hecho, que nos viene proporcionado por la misma distribución espontánea y natural de los grupos humanos dentro del término municipal. Ahora bien, según la legislación italiana a que nos referimos, estas entidades meramente naturales, que no ocupan lugar en el ordenamiento administrativo del país, pueden adquirir relevancia jurídica en un triple sentido:

a) Constituyéndose en Municipios independientes (con lo que dejan de ser tales «frazioni»). Para ello se exigía una población superior a 3.000 habitantes y ciertos requisitos financieros y geográficos (art. 33 del T. U. de 1934).

b) Siendo causa determinante de alteración de términos municipales. Así, por la petición de la mayoría de los contribuyentes puede la «borgata» solicitar su separación del Municipio a que pertenece y su agregación a otro (art. 34).

(1) «The english Local government System». Edimburgo, 1946, pág. 39.

(2) «Commento alla legge comunale e provinciale», pág. 67.

c) Mediante la separación patrimonial, con respecto al Patrimonio total del Municipio, para la consecución de sus peculiares intereses, siempre que posean una población de más de 500 habitantes.

Figura análoga a la anteriormente estudiada es la parroquia o «Freguesía», que define el Código Administrativo portugués en su artículo 196 como «el agregado de familias que dentro del término municipal desenvuelve una acción social común, mediante órganos propios». Estas «freguesías» son personas morales de Derecho público.

En España es posible —como quiere Jordana (1)— que la génesis de la formación de las entidades locales menores se encuentre en el problema de los pequeños municipios, de pequeños grupos de población que, desde el punto de vista sociológico, ofrecen una individualidad y desde el punto de vista del Derecho carecen de los recursos necesarios para cumplir las finalidades asignadas al Municipio. La solución conciliatoria de ambos puntos de vista consiste en el reconocimiento de entidades locales que representan dicha individualidad, pero que carecen, sin embargo, de la categoría de Municipios.

Pero si es esta la génesis histórica, la recepción del fenómeno en la legislación española ofrece el aspecto contrario. No se trata de Municipios de ínfima categoría que, al no poder vivir dentro de los moldes exigidos por las leyes españolas, descenden a «entidades locales menores», sino que, cuando por primera vez contemplamos algo análogo en la Ley de 1870, se parte de Municipios perfectamente viables dentro de los que aparecen principios de diferenciación. Los preceptos de la Ley de 1870 son recogidos por la de 1877 en los arts. 90 a 97. Se habla de «pueblos agregados a un término municipal». O sea, que después de un prolongado desconocimiento legislativo, los preceptos antes señalados vienen a descubrir que dentro de un término municipal puede haber otros «pueblos», que por tener «territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les sean peculiares, conservan sobre ellos su administración par-

(1) Op. cit., págs. 79 y sigts.

ticular». La posición de la ley es, pues, partir de este hecho consumado, pero no querer dar una salida a los Municipios *pequeños* existentes a la promulgación de la ley. *Estos son reconocidos como tales*, y de esta forma se explica la paradoja que supone el que mientras en el artículo 2.º se exija al Municipio una población mínima de 2.000 habitantes, en el artículo 35 se regule el número de concejales que deben de tener los Municipios de ¡hasta 500 residentes!

El Estatuto es el primer texto legal español que plasma la denominación de entidades locales menores. Bajo este nombre se comprenden «dos anejos, parroquias, lugares, aldeas, case-ríos y poblados, que dentro de un Municipio y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos o intereses peculiares y colectivos diferenciados de los generales del Municipio» (art. 2). También aquí la nota diferenciativa resulta de la posibilidad de la existencia de unos derechos o intereses distintos de los generales del Municipio. Unas diferencias que no bastan a romper la unidad, pero que exigen la atención de la ley. Y como quiera que estos intereses o derechos peculiares pueden pertenecer, no solamente a un núcleo de población municipal distante del núcleo sede del Ayuntamiento mismo, sino incluso a este último, puede plantearse la cuestión de si el pueblo cabeza de Ayuntamiento tiene posibilidad de hacerse entidad local menor. En sentido negativo, tal como se pronunciara más tarde la Ley Municipal de 1935 en su art. 21, no contiene ningún precepto el Estatuto.

No cabe duda, pues, de que según nuestro Derecho, tal cual éste se ha venido planteando la cuestión, el problema de las entidades locales menores no se ha identificado con el problema de los pequeños municipios. Eso sí, lo que ocurre es que entre ambos existen interferencias. Si, por ejemplo, la ley exige un tope mínimo de población para reconocer al Municipio (caso de los 2.000 habitantes de la Ley de 1877), es natural que cuantos núcleos de población diferenciados, candidatos a Municipios no reúnan este número, por agudas que sean el resto de sus diferencias, tendrán necesariamente que quedar limitados en sus aspiraciones a constituirse en entidades locales menores. Pero no

se puede decir, por el contrario (y esto es lo que diferencia ambos problemas), que todas las entidades menores que se constituyan sean de esta clase de candidatos fracasados a Municipio. De una parte, porque no funcionando para ellas este tope de población, cabría que lo sobrepasaran; de otra, porque en realidad la posibilidad de constitución de estas entidades se basa en el reconocimiento de ciertas diferencias de intereses o derechos perfectamente compatibles con la unidad de intereses del Municipio total. Es más, en un Municipio del tipo de la moderna gran ciudad sería difícil no encontrar esta serie de diversidad de intereses. Y hemos de tener en cuenta que en estos casos el que ciertos núcleos periféricos no se puedan desprender como Municipios autónomos se debe, más que a falta de condiciones peculiares en ellos, a exigencias vitales de la gran ciudad. La gran ciudad es un fenómeno de absorción y a este interés supremo se sacrifican los peculiares de los Municipios adláteres.

Caracteres análogos a la española ha presentado la realidad francesa. En ella también se descubre ese paralelismo, que implica, por tanto, no-confusión, entre el problema del pequeño municipio y el de las llamadas «sections de communes». El censo de población efectuado en marzo de 1936 arrojó la existencia de 38.014 municipios en Francia; de ellos, unos 23.000 no pasaban de los 500 habitantes, lo cual planteaba un verdadero problema de pequeños municipios. Distinta cuestión era la relativa a las ya citadas «sections de communes». Estas venías originadas por la existencia dentro del Municipio de distritos con bienes propios, distritos que no había que confundir con los electorales o cualesquiera otras divisiones administrativas. Su origen posiblemente se encuentra en antiguos municipios suprimidos por la Revolución y que sin embargo conservaron su patrimonio. «Las *sections de communes* —dice Lelandais (1)— no son circunscripciones administrativas especiales; su existencia no resulta más que de la comunidad de intereses de los miembros que las componen; su personalidad moral dimana del hecho de que poseen o adquieren bienes».

(1) «Principes de Droit Public et de Législation communale», 1941, pág. 155.

2.—Con arreglo a la clasificación de las entidades municipales que establece la ley, tenemos los siguientes tipos: 1.º El Municipio; 2.º La Entidad local menor; 3.º La Mancomunidad municipal voluntaria; 4.º La Agrupación municipal forzosa (Bases 2.ª, 4.ª y 3.ª).

Si tomamos por tanto el Municipio como entidad tipo, la entidad local menor es, como ha dicho Pérez Botija, el «inframunicipio», verdadero cantón en muchos casos, que, unido a otros, constituye un Municipio.

En la Ley de Bases no se contiene, sin embargo, una definición de la entidad local menor. Algo más habrá de especificar en este sentido la Ley articulada que la desarrolle, sobre todo haciendo referencia, tal como ocurría en el artículo 2.º de la de 1935, a la base real (aldea, anteiglesia, parroquia...) que constituye en cada caso el sustratum de la entidad local menor.

En cuanto a la denominación misma, no se hace sino continuar la terminología iniciada, en cuanto a la legalidad vigente, por el Estatuto Municipal de 1924. Jordana señalaba que la expresión «entidad local menor» resulta un tanto pedante y desconocida en el campo por aquellos que la tienen que aplicar, agregando que mejor sería su sustitución por la de «Concejo» o «lugar». Pero una denominación uniforme de este tipo es peligrosa, ya que «concejo» es un término equívoco que lo mismo se aplica al órgano de expresión de la entidad municipal, cuanto al Municipio mismo. Así en Asturias es frecuente hablar en este último sentido. Mejor es recoger en la ley una expresión algo abstracta, como la aceptada, indicando las expresiones reales a que se está refiriendo: caseríos, poblados, parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios, anejos y otras semejantes.

Desde el punto de vista jurídicoadministrativo nos interesa señalar las características que se desprenden de su tratamiento por la ley. Así como al estudiar el Municipio se descubre (1) el doble aspecto que esta institución presenta, por una parte como administración autónoma cuya actividad se dirige a la satisfac-

(1) Véase nuestra comunicación sobre «El concepto de Municipio y la Ley de Bases de Régimen local», dirigida al Congreso para el Progreso de las Ciencias, celebrado en San Sebastián durante el mes de abril de 1947.

ción de intereses propios, y por otra, como parte integrante de la Administración del Estado, para el cumplimiento de los fines que éste persigue en esa parte de su territorio, así también la entidad local menor presenta una doble faceta. De un lado, la entidad local menor, y esta es su razón de ser y justificación, determina su actividad en razón de una serie de fines que le son peculiares y que derivan de su naturaleza.

La consideración legal de esta peculiaridad se resuelve en una serie de requisitos que la Ley articulada deberá exigir para la constitución de la entidad local menor. A estos efectos podemos señalar:

a) La existencia de un núcleo separado de edificaciones, familias y bienes.

b) Características peculiares. Dicho así esto en términos generales, se da un margen más amplio que el contenido en la Ley de 1877 en que se hablaba de la existencia de bienes propios, aguas, pastos, montes o cualesquiera otros intereses.

Consecuencia de este principio de diferenciación con respecto a las características generales del Municipio de que forma parte, es que la Ley habrá de regular por modo especial sus competencias.

En términos generales, podemos señalar las siguientes:

a) La construcción, conservación y reparación de fuentes y abrevaderos y lavaderos.

b) La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.

c) La limpieza de las calles.

d) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y su eficaz defensa, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

e) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad cuando no los tenga a su cargo el Municipio.

De las competencias que acabamos de enumerar, la contenida en el apartado d) es la fundamental, pues en razón de estos bienes precisamente se constituye la entidad local menor como autárquica. En lo que respecta a las demás competencias funcionan como una delegación de las competencias municipales. Con

una diferencia: mientras que la delegación en los tres primeros apartados se efectúa «ope legis», en el apartado e) se deja al arbitrio del Municipio, puesto que únicamente podrá la entidad local menor invocar como propias estas competencias cuando no exista actividad municipal encaminada a realizar estas finalidades.

Estas competencias delegadas a que acabamos de referirnos, nos vienen a confirmar el segundo de los aspectos en que cabe considerar la entidad local menor, que ya anunciábamos líneas atrás: su consideración como administración indirecta del Municipio. O sea, que perteneciendo la entidad local menor a un Municipio y estando éste obligado (con respecto a las obligaciones municipales mínimas contenidas en la Base 12), o facultado para realizar una serie de servicios de su competencia, al tomar como campo de acción el ámbito de la entidad local menor se vale de la entidad administrativa en ella constituida y le delega parte de sus competencias.

La segunda cuestión importante desde el punto de vista jurídicoadministrativo es la de la personalidad jurídica de las entidades locales menores. ¿Son personas jurídicas? Y si la respuesta es afirmativa, ¿son personas jurídicas de carácter público o privado solamente?

El haber planteado con anterioridad el doble aspecto de estas entidades nos da ya la solución a la pregunta que nos hacemos. En efecto, el carácter autárquico que le reconocíamos en cuanto a la administración, conservación y defensa de su patrimonio implica la existencia de una nueva personalidad. Porque autarquía, en cuanto a capacidad jurídica, es eso, personalidad.

Claro que con esto no dejamos también demostrado que esta personalidad sea operante en el campo público. Porque en cuanto a las demás competencias que antes examinábamos aún cabe la posibilidad de explicarlas diciendo que la entidad actúa única y exclusivamente en nombre y como delegada del Municipio.

Sin embargo, los argumentos convincentes los hemos de

sacar del estudio del Decreto de 25 de enero de 1946 sobre Haciendas locales. Y son:

a) La posibilidad de establecer servicios públicos con independencia del Municipio a que pertenecen (art. 2.º, párrafo 1, en concordancia con el número 2.º del art. 1.º del Decreto citado).

b) Consideración de sujeto fiscal autónomo, al facultarlas la Ley para el establecimiento de exacciones autorizadas, siempre que ya no se viniesen utilizando por el Ayuntamiento con relación a todo el vecindario del término municipal (art. 2.º, párrafo 2).

c) La facultad de poder exigir a sus habitantes la prestación personal, la de ganado y carros, y la de transportes mecánicos, dentro siempre de los límites establecidos en la Ley y con respecto a lo establecido en el artículo 150 (art. 2.º, párrafo 3). La personalidad de las entidades locales menores cuadra además perfectamente con el precedente que en este sentido significó el Estatuto Municipal (1).

3.—La postura de la hasta ahora vigente Ley Municipal de 1935 con respecto a las entidades locales menores era bien clara y se podría resumir en estas dos premisas:

a) Reconocimiento de todas las entidades existentes al momento de la publicación de la Ley.

b) Libertad absoluta para la constitución de nuevas entidades, bastando a tal objeto la petición escrita de los electores residentes en el territorio, información pública contradictoria y acuerdo favorable del Ayuntamiento, que incluso podía ser subsanado por acuerdo del Consejo de Ministros previa audiencia del Consejo de Estado (2).

(1) Artículo 4.º del Estatuto Municipal: «El Ayuntamiento y las Juntas vecinales tendrán capacidad plena, conforme a esta ley, para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar, bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse y ejercitar acciones civiles, criminales, administrativas o contenciosoadministrativas en nombre de los Municipios y Entidades locales menores, respectivamente».

(2) Durante la vigencia del Estatuto Municipal, el procedimiento para la constitución de las Entidades locales menores se hallaba regulado en los arts. 1 al 9 del Reglamento de 2 de julio de 1924.

La Ley de Bases de 1945, por el contrario, aparece informada por un espíritu enemigo del gregarismo y defensor de la concentración de servicios. Es significativo a este respecto el examen de la Base 4.^a de la Ley. Su primer párrafo comienza: «Podrán ser suprimidas aquellas entidades locales menores...»; el segundo dice así: «La supresión de entidades locales menores...»; y por último, el tercero, que regula el supuesto único de constitución, también comienza: «Cuando por la supresión...»

Este afán supresor, que hemos visto informa la Ley, termina por desvirtuar un tanto la esencia misma de la entidad local menor. En efecto, antes nos referíamos a las condiciones que determinan la base real para la constitución de la entidad local menor y los caracteres de viabilidad que ha de ofrecer. Parecería lógico que, una vez establecido esto, es decir, en cada caso en que un núcleo separado de edificaciones, familias y bienes con características peculiares, aspire a constituirse en entidad, pueda lograrlo, si motivos de superior conveniencia no lo impiden. Mas esto no sucede así. Se exige además en la Base 4.^a de la Ley una circunstancia extrínseca, ajena por completo a las características mismas del grupo en cuestión: la supresión del Municipio a que pertenece, o una alteración de términos municipales que le afecte concretamente.

Y cabe entonces preguntarse: ¿Qué tiene que ver que se suprima o se deje de suprimir el Municipio a que pertenece para que un grupo de familias y edificaciones tenga o no bienes o intereses que aconsejen una administración independiente? Esto únicamente puede defenderse creyendo que la Ley, en el momento de su aparición, se encuentra con que la división actual de toda la nación en términos municipales resuelve la totalidad de los problemas sobre entidades locales menores que puedan plantearse. Lo cual es una creencia excesivamente atrevida.

Y en cuanto a las entidades locales menores existentes con anterioridad a la publicación de la Ley, entran, por así decirlo, en período de revisión, ante las posibilidades que concede la citada Base 4.^a.

En resumen, pues, hay que señalar que el único supuesto que la Ley admite como bueno para que haya lugar la constitución

de una entidad local menor es, desde el punto de vista del núcleo aspirante a constituirlo, *su pase de uno a otro Municipio* como consecuencia de una alteración de términos municipales, o de la supresión de un Municipio.

Admitido este supuesto, ¿qué procedimiento se seguiría para la constitución de la entidad? La actual Ley de Bases no concreta estos extremos. Por esto nuestro único camino es estudiar en qué pueden ser modificados los preceptos contenidos en la Ley Municipal de 1935. Exigía el artículo 19 de esta Ley los siguientes requisitos:

a) Petición escrita de la mayoría de los electores residentes en el territorio que haya de ser base de la entidad. Posiblemente esta redacción habrá de ser modificada en un futuro texto articulado de la Ley de Bases, en el sentido de hablar, en lugar de electores, de cabezas de familia, ya que de acuerdo con la Base 8.^a en materia de elecciones municipales, los electores serán precisamente los cabezas de familia.

b) Información pública vecinal para que el vecindario pueda oponer a la petición cuanto considere oportuno. Requisito que bien pudiera admitirse sin modificación alguna.

c) Acuerdo del Ayuntamiento. Asimismo admisible.

Hasta aquí, salvo el caso en que el acuerdo del Ayuntamiento fuese adverso, el procedimiento exigido por la Ley de 1935. Es decir, a sensu contrario, que cuando el acuerdo municipal era favorable a la constitución de la entidad local menor, el acuerdo municipal agotaba la vía gubernativa. Sin embargo, en una Ley que sea desarrollo de la actual de Bases y que se inspire por tanto en su propio criterio centralista, es posible que se exigiese (con lo que no adelantamos nada sobre su conveniencia o no) el requisito de la posterior aprobación definitiva por acuerdo del Consejo de Ministros.

4.—De la configuración general que dimana de la Ley puede deducirse que la entidad local menor tiene personalidad jurídica propia, recursos financieros propios y ciertas competencias propias. Como contrapartida, salta también a la vista su relación de dependencia con respecto a otros grados de la Administración del Estado.

Esta doble consideración de organismo con sustantividad propia, al mismo tiempo que dependiente, se descubre sobre todo en lo relativo a la constitución de su órgano de gobierno. Según la Base 7.^a en su párrafo 4, «en las entidades locales menores la Junta vecinal estará compuesta por el Alcalde pedáneo y dos vocales designados por el Ayuntamiento entre vecinos cabezas de familia, residentes en la entidad».

No dice la Ley nada acerca del nombramiento del Alcalde pedáneo. Por eso, de entre los diversos procedimientos, intentaremos descubrir cuál sea el más apto para ser recogido por el futuro texto articulado:

a) Cabe pensar en que el nombramiento o designación del Alcalde pedáneo sea problema de la única competencia de los residentes en la entidad. Es una de las hipótesis que pudiera admitir la Ley; pero nos induce a pensar que no ocurrirá así una interpretación analógica de los preceptos de la Ley de Bases que se refieren al nombramiento del Alcalde para los Municipios (Base 6.^a). No estamos muy convencidos de que el criterio centralista que preside la Ley se quiebre en el caso de las entidades locales menores.

b) La segunda hipótesis estriba en considerar materia de la competencia de la Administración central del Estado, o sus delegados los Gobernadores civiles, el nombramiento de Alcaldes pedáneos. De la misma forma que en los Municipios de menos de 10.000 habitantes (no capitales de provincia) el nombramiento de Alcalde lo realiza el Gobernador civil; también se puede considerar extendida esta facultad al caso que nos ocupa. Aparte de que pensando así no nos apartamos del espíritu de la Ley. Y sin embargo creemos que, si bien es cierto que de esta forma se subraya la dependencia con respecto a la Administración del Estado, se olvida una relación de dependencia no menos indudable que existe entre la entidad local menor y el Municipio de que forma parte.

c) Por eso, una forma conciliatoria consistiría en reservar el nombramiento de Alcalde pedáneo al Gobernador civil de la

provincia, pero *entre personas propuestas por el Municipio* de que la entidad depende. Si junto a esto se exige además como requisito que para ser Alcalde pedáneo, junto a las condiciones generales se exige la de ser residente de la propia entidad, habremos reunido en una sola fórmula los distintos puntos de vista que encierra el problema.

F. GARRIDO FALLA