

Las entidades locales menores. Consideraciones sobre su existencia y régimen

¿Existen realmente estas entidades locales menores o son sólo una entelequia? No es suficiente para afirmar su existencia el hecho de que hayan dado motivo a estudios doctrinales basados en el supuesto de un mero reconocimiento legal de su supuesta vida: todo esto es pura teoría que no dice nada de lo que acontece en la realidad. En el supuesto de que existan, nos interesa saber su número; su desenvolvimiento y actividad: su vida en fin; como nacen y desaparecen; caso contrario, debemos considerar desde el ángulo de su naturaleza la conveniencia de darles vida adecuada. Justamente este es el caso.

Si partimos de la expresión gramatical, entidad local menor implica la necesidad de ponerla en relación, de compararla, con otra entidad mayor de su mismo orden. De otro modo no existiría medio hábil de diferenciarlas. Surge así el Municipio o su representación legal el Ayuntamiento, como resultado de un proceso de crecimiento de entidades menores naturales originarias. Pero ante las dimensiones de muchos Ayuntamientos, parece útil y conveniente preguntarse: ¿No son o deberían ser legalmente muchos de los actuales Ayuntamientos sino meras entidades menores?

Los confines de una y otra entidad son una nebulosa: no tienen una condensación derivada de una realidad: trátase simplemente

de puras ficciones legales de carácter abstracto. Un hecho parece indudable: la entidad menor, por su origen natural y espontáneo ha de considerarse necesariamente anterior a cualquier regulación legal de la vida local. Por este hecho que parece innegable, las entidades menores adquieren un rango y relieve singular. Son ellas las que existen antes de toda ley; su personalidad, su vida, fué absorbida y suplantada por la entidad mayor, el Ayuntamiento, de creación legal, como lo consideraba la ley de 1877. Lo que tengan de entidad natural los actuales Ayuntamientos obliga a reconocer su filiación en esta etapa inicial de su vida; su albor como tales; situación en la que evidentemente permanecen en la actualidad un gran número de Ayuntamientos. Reintegrar éstos a su estado natural de entidades menores; regular su vida sencilla y peculiar parece labor más necesaria y práctica que seguir manteniendo la ficción legal, con la secuela de exigencias y obligaciones que se derivan de la subsistencia de la menguada personalidad de tantos Ayuntamientos.

Examinemos someramente cómo se ha operado en tiempos relativamente modernos ese proceso de desintegración de entidades menores naturales.

La Constitución de las Cortes de Cádiz dispuso que se establecieran Ayuntamientos en los pueblos que no los tuvieran si convenía; debiendo haberlos precisamente en aquellos que por sí o con su comarca llegasen a mil almas. Este precepto fué desenvuelto por el Decreto de 23 de mayo de 1812, con esta regla uniforme: Que cualquier pueblo que no tuviera Ayuntamiento y cuya población no llegue a mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considerase que debía tener Ayuntamiento lo haría presente a la Diputación para que con su informe el Gobierno proveyese lo conveniente; los que no se hallasen en esas circunstancias seguirían agregados a los Ayuntamientos a que lo habían estado hasta entonces, mientras que la mejora de su estado político no exigiera otra providencia.

Con la misma facilidad con que inicialmente fueron creados tantos Ayuntamientos, y por las mismas razones de conveniencia,

más sólidamente fundadas que aquéllas, inversamente, puede sostenerse la opinión de reintegrar a su estado originario de entidad menor natural a los pueblos inferiores a mil habitantes, y aun a los superiores, si circunstancias especiales de carácter económico lo aconsejan. Esta vuelta a su estado primitivo de núcleo social primario, por razones que parecen obvias, no puede quedar al margen de la adecuada regulación de su vida, régimen y funciones, y de la tutela o fiscalización del Estado; por simple que sea su personalidad y fines peculiares, de indudable carácter público. No podemos propiciar, sin más, una vuelta al antiguo y simple agregado; sujeto sin personalidad ni funciones específicas; quizá deba atribuirse a esta causa la facilidad e inclinación a convertirse en Ayuntamientos, como más sugestiva personalidad dotada de un aparato nominal de facultades y prerrogativas. Por causas diversas que no pueden desconocerse, aquellos Ayuntamientos se han transformado en entidades abrumadas por las exigencias de unos fines que no pueden cumplir y de obligaciones superiores a su capacidad económica; su vida acusa la crisis de su debilidad originaria, y no es fácil ni conveniente proveer remedios para ir tirando; cuando de lo que se trata es de los fundamentos de su propia existencia. El necesario proceso de reintegración a su estado de entidades menores de muchos Ayuntamientos, y fortalecer los que queden; y que unos y otros cumplan sus fines de un modo eficaz y adecuado, ha de tener una orientación muy diferente a la que se siguió en el pasado siglo.

Los constitucionalistas de Cádiz, por impulso y espíritu liberal, fueron propicios al reconocimiento de la personalidad de nuevos Ayuntamientos; tanto por principios doctrinales como por considerarlo una mejora de carácter político; que andando el tiempo ello no haya sido así, en todos los casos, es cuestión que exigiría un profundo estudio de sus causas, y de los factores perturbadores que han determinado la administración de los intereses de los pueblos: la política y legislación posterior es uno de ellos.

El arreglo de los Ayuntamientos ordenado por Real Decreto

de 23 de julio de 1835 acentuó aun más esa facilidad para crear Ayuntamientos: se dispuso que los conservaran los que lo tuvieran a la sazón, aunque su población no llegase a cien vecinos; facultó el formarlos a los pueblos que dependieran de ciudades o villas; siempre que por sí o uniéndose a otros, su población alcanzase los cien vecinos. En la ley de 1845 se facultó al Gobierno, oyendo a la Diputación Provincial, para formar nuevos Ayuntamientos en distritos que llegasen a cien vecinos; de menos vecindario requeríase una ley. La del 2 de octubre de 1877 requería la concurrencia de estas circunstancias: a) Que el número de los habitantes residentes en el término municipal no bajase de 2.000. b) Que tuviera o se le pudiera señalar un territorio proporcionado a su población; y c) Que pudiera sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autorizasen. Los principios doctrinales de esta ley, rectamente aplicados, hubieran resuelto con carácter permanente la viabilidad o no de muchos Ayuntamientos ya creados; pero a renglón seguido se dispuso que subsistieran los términos municipales que tuviesen a la sazón Ayuntamiento, «aun cuando no reunieran las características anteriores». Esto equivaldría al reconocimiento del supuesto de admitir la pervivencia de Ayuntamientos que no pudieran atender a sus obligaciones. Tan grave contradicción, de consecuencias tan vastas, no ha sido todavía superada en la realidad, pese a un período experimental casi secular.

Es bien conocida la orientación del Estatuto Municipal, tanto para constituir nuevos Ayuntamientos como para fundirse los límites. Se partía de la supuesta voluntad de los electores, aceptada por quórum suficiente de las Corporaciones interesadas; subordinado a que no se mermase la solvencia de los Ayuntamientos en perjuicio de los acreedores, salvo la subrogación de deudas, y a que, por causa de ello, los Ayuntamientos interesados careciesen de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines. Más interesante es la doctrina sobre el reconocimiento de los entes inframunicipales. En el preámbulo se expresaba a este respecto: «... el nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la

Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca ha tenido posible cumplimiento ; y admite también la del anejo, parroquia y demás grupos menores de población, que tanto abundan en algunas regiones españolas...» Sólo que el simple reconocimiento no fué otra cosa sino un nuevo artificio. Si, como se expresa con indudable precisión, la Naturaleza los engendra, lo que se requería era ordenar y garantizar su vida y régimen peculiar, tutelarlos y dirigirlos para el cumplimiento de sus fines naturales.

Lo que el Estatuto consideraba como entidad local menor se expresaba así : «Constituye núcleo separado de edificaciones, formando un conjunto de personas y bienes con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio.» La representación legal de las Entidades locales menores se le atribuía a su Junta vecinal ; con plena capacidad de obrar en materia de su peculiar competencia. El Reglamento sobre población y términos municipales desarrolló el derecho de constitución de estas entidades locales menores ; reconociéndose plena personalidad a los agregados o anejos existentes al amparo de la ley de 1877 ; los cuales quedaron sujetos para lo sucesivo al régimen establecido en el Estatuto para estas entidades menores. Doctrinalmente todo queda muy bien, el enlace es perfecto ; pero la realidad es una incógnita todavía.

En cuanto a su régimen económico, verdadero nudo gordiano de la cuestión, el artículo 305 del Estatuto hacía aplicable, dentro de lo posible, a estas entidades, el régimen sobre formación de sus presupuestos, y el 306 concedía el carácter de Concejal al representante de la entidad menor, a los efectos de determinar el quórum necesario para la aprobación de los respectivos presupuestos. El 309 precisaba lo que había de constituir su Hacienda peculiar, y el 310 regulaba lo relativo a su patrimonio ; todo un sistema que, en principio, parece suficiente. Mas, ¿ qué ha ocurrido con una legislación al parecer suficiente y tan previsoras ? La contestación a esta pregunta podría ser motivo de una curiosa estadística que tal vez no se pudiera realizar por falta de datos.

Examinemos, finalmente, cómo se halla planteada la cuestión en la nueva legislación. En la Ley de Bases de Régimen Local se hallan condensados estos principios.

a) Ser necesario para crear en lo sucesivo nuevos Ayuntamientos que éstos cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastantes para sostener los servicios municipales obligatorios; utilizando los recursos que las leyes autoricen.

b) Facultad de crearlos por motivos de interés público notorio, siempre que se estime que podrán alcanzar en breve plazo las condiciones de capacidad, requeridas en el apartado anterior.

c) Facultad de fundir Municipios limítrofes, cuando carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la ley; cuando se confundan sus núcleos urbanos, o cuando existan motivos de conveniencia o necesidad económica o administrativa; y

d) Igual facultad de suprimir las entidades menores que no cuenten con los medios económicos suficientes para sostener los servicios mínimos de policía urbana o rural exigidos por la ley, o en que se aprecien motivos de conveniencia o necesidad de carácter económico o administrativo.

Su Hacienda, regulada por el artículo 2.º del Decreto sobre Ordenación provisional de las Haciendas locales, ofrece escasa novedad en relación con lo dispuesto en el Estatuto; acaso se acentúe el carácter problemático de la misma, en razón de la dudosa y supuesta participación en la imposición municipal; en la cuantía necesaria para atender los servicios que no preste el Ayuntamiento, y por la eventual utilización de la prestación personal, en el caso de que él no la hubiese establecido. Es de aplicación a las entidades menores lo dispuesto en el capítulo V del Decreto sobre régimen de presupuestos; sustituyéndose la aprobación de la Corporación municipal por la de la Junta vecinal; en virtud de lo dispuesto en el número 2 del artículo 249.

Nos encontramos, pues, frente a una legislación que subordina la vida de los Ayuntamientos al cumplimiento de sus fines; cobra

con ello especial interés el problema de analizar si esos supuestos no se dan ya en un grado alarmante en una gran mayoría de los pequeños Ayuntamientos, y si no sería conveniente, basándose en tal coyuntura, fácilmente comprobable, acordar la fusión de muchos de ellos como único y más eficaz remedio para los intereses generales, y plantearse en toda su amplitud la necesidad y conveniencia de regular la vida, personalidad y funciones de las entidades menores resultantes.

Cualesquiera que sean los principios o direcciones que tome la legislación sobre este problema, ello por sí sólo nada remedia; la experiencia nos prueba que los buenos principios hasta ahora establecidos no han tenido aplicación. Por tanto, si realmente se quiere resolver esta aguda cuestión, y su gravedad lo aconseja con apremio, ha de partirse de la realidad—operando sobre ella—, de las situaciones de hecho, y deducir de ese estudio las debidas consecuencias. Sorprendería que no se trata de un hecho aislado y debido al azar, sino contrariamente, se advertiría pronto una copiosa uniformidad; como obedeciendo a una misma causa, y al analizar el problema en toda su integridad, llegaríamos al punto de origen de la ficción originaria de dar vida legal a tantos Ayuntamientos; suplantando la sencilla y natural de las entidades menores o agregados.

Quien conozca con algún detalle la geografía política de nuestros pueblos, seguramente habrá advertido el hecho frecuente de la existencia, en Municipios constituídos por agregados o entidades menores naturales, reconocidas o no, que alguno de éstos tienen una población superior; ser más ricos y prósperos que la capitalidad, quizá con mejores medios de comunicación y mejor situados; por consiguiente, más cultos y potentes económicamente, y, sin embargo, siguen constituyendo, contra su propia voluntad, como una pequeña colonia, sojuzgada por el grupo reconocido oficialmente como Ayuntamiento. El remedio que parece natural, si fuera factible, de cambiar la capitalidad, no haría sino invertir los términos de la cuestión; el dominado pasaría a dominar, sin resolverse la cuestión. La solución de constituir Ayuntamiento in-

dependiente, si bien puede ser legalmente posible, resulta prácticamente difícil, y en general no es aconsejable, sino en determinados casos y por circunstancias muy justificadas. Justamentè, como hemos indicado, se halla en grave crisis la subsistencia de un gran número de pequeños Ayuntamientos, por motivos de incapacidad económica. Una profunda revisión de esa capacidad conduciría inexorablemente a la fusión obligatoria de muchos de ellos, y, como natural consecuencia, a una reintegración a su estado originario a los agregados o entidades menores. Es por ello que adquiere singular relieve y máximo interés el problema de la vida y régimen de estas entidades.

Las cuestiones de capacidad o incapacidad económica de los Ayuntamientos es de orden técnico, y especialmente dependen de la medida e intensidad de sus funciones o fines, que la provocan o determinan ; sin que dejen de influir otros factores. Estos fines, en la mayoría de los casos les son impuestos por el Estado ; son fines estatales encubiertos que los Ayuntamientos realizan por delegación, con carácter obligatorio y por motivos de interés general ; contra lo que nada hay que oponer, en principio. Cuando estos fines comunes, por causas de carácter general y económico no imputables a ellos, llegan a constituir una carga superior a su potencialidad económica, como es el caso actual, y aun sin esa causa, solamente por razones de buena economía y administración, es el propio Estado el que debe remediar la situación, en última instancia, habilitando e imponiendo los medios legales y prácticos para simplificar esa carga : fusionando con carácter obligatorio en grupos de mayor potencialidad la prestación de esos servicios comunes y generales y asegurar al propio tiempo la prestación de los peculiares de los agregados o entidades menores resultantes. Ese aparato oficial que significa la subsistencia de todo Ayuntamiento, por modesto que sea, puede y debe ser modelado y simplificado sobre bases de población mucho más amplia que permita una gran economía en los gastos generales de su administración, e incluso mejorarla, cosa posible, con indudable ventaja, al concentrar los medios o recursos generales de los Ayuntamientos fusionados.

El régimen de libertad concedido a los Ayuntamientos para su creación resulta independiente de las situaciones posteriores; no hay que pensar que sean ellos los que promuevan el cambio, ni los llamados a salir de esta grave encrucijada; todo se reducirá, por su parte, a vanos esfuerzos para obtener las compensaciones o auxilios necesarios para ir tirando; claro está, del Estado en primer término y en último extremo de los contribuyentes; pero, entretanto, los fines quedan desatendidos. El problema para el Estado no es ya de cederles o negarles ayudas circunstanciales, sino de considerar el problema en toda su complejidad, y darle la solución más conveniente a los intereses generales. Parece muy disculpable y natural que los Ayuntamientos no entren a examinar las ventajas o conveniencias de su fusión con otros; por ello se debe imponer por razones de necesidad económica; pero al mismo tiempo prever y regular las consecuencias de esta medida.

El reconocimiento de las entidades menores, su organización, atribución de funciones y recursos peculiares y cuanto afectase a las relaciones entre los Ayuntamientos fusionados y esas entidades quedaría planteado íntegramente, como consecuencia derivada de dividir en dos grandes grupos las obligaciones y los recursos: los comunes, atribuidos al primero, y los peculiares, a cada una de las entidades menores. Parece natural que la capacidad de éstas sea plena para desenvolver sus fines, mediante una regulación sencilla inspirada en la idea de fomentar el progreso y bienestar de esas comunidades, no exentas de la tutela y fiscalización a través de los organismos adecuados, para evitar cualquier extralimitación o abuso, tanto por parte de los Ayuntamientos, como de las entidades menores; evitándose especialmente toda pugna entre ellos, tan nociva para la paz y normal convivencia que debe reinar entre vecinos. Toda controversia de esta naturaleza debería tener un cauce legal para ser resuelta en justicia, evitándose que prevalezca arbitrariamente el criterio del más fuerte en detrimento del más débil, si le asistía la razón.

Sólo sobre estas bases, de regular y garantizar la vida y funcionamiento de las entidades menores, puede aspirarse a la necesaria reforma de emprender en gran escala la fusión de muchos

Ayuntamientos, basada en necesidad y conveniencia de carácter económico y aun administrativo. Con ello se reintegraría a su estado natural y originario a numerosas agrupaciones humanas que un criterio puramente formalista y legal, fundado quizá en conveniencias de carácter político ha venido considerando como Ayuntamientos, sin otro contenido que una pura ficción de nombre oficial reconocido. De otra parte, se contribuiría a estimular el interés de esas comunidades para resolver sus problemas peculiares, y bien orientadas, podrían ser un elemento valioso para la mejor administración de los intereses de los pueblos.

MANUEL PONS BRUNET,

*Interventor de Fondos del Ayuntamiento
de Granada*