

La Entidad local menor como órgano de la vida municipal

Causa extrañeza comprobar el escaso número de personas que, cuando se habla de problemas de la vida local española, tienen una noción exacta de lo que es una Entidad local menor, o, más concretamente todavía, que, aun conociendo el breve articulado dedicado a ellas en la legislación, sepan exactamente la función que la Entidad local menor desempeña, o, mejor, debiera desempeñar, en la Administración local española.

Sin embargo, en el fomento de la vida y de la actividad de las Entidades locales menores está, en gran parte, a nuestro juicio, la clave de una política municipal completa, libre del estrabismo de pensar *sólo en el Municipio* (lo que se entiende, en realidad, referido a la *capitalidad* casi exclusivamente), y no en los múltiples poblados que constituyen e integran miles de Ayuntamientos.

Se ha llegado casi a la unanimidad, en tratadistas, políticos y técnicos, de que el *Municipio minúsculo*, o más estrechamente, el *Municipio enano*, no es Entidad que pueda *sobrevivir fundamentalmente* en las exigencias humanas de la vida moderna, abriéndose este período ya en las discusiones parlamentarias del proyecto de Reforma de la Administración local, llamado de Maura, en cuyas sesiones expresó aquel insuperable paladín de la vida local:

«Es muy antiguo el ahinco de los legisladores por suprimir el pequeño Municipio, y nunca, creo yo, jamás ha provenido esa propensión de la Ley y de los preceptos escritos y mantenidos en ella, ni de ninguna antipatía personal al pequeño Municipio, ni siquiera de desconsideración al respeto que merece la ingenua manera de existir y de marchar y de estar en comunidad los hombres; no.

Ha nacido de que a medida que la unidad orgánica administrativa es más pobre, menos culta, menos potente, en una palabra, tiene menos elementos materiales y morales, es más difícil que la obra administrativa se logre con resultados eficaces.»

Al cabo casi de medio siglo, al presentarse en las Cortes españolas, el día 3 de diciembre de 1953, el proyecto de Reforma de las Haciendas locales, decía el Ministro de la Gobernación, señor Pérez González, a este mismo respecto :

«Las dificultades que venimos examinando se agravan todavía cuando nos damos cuenta de la diversidad y excesivo número de Ayuntamientos infradotados que se asientan sobre Municipios rurales, con ínfimos niveles de renta real. En ellos, por contrasentido, el coeficiente de gastos por servicios es mucho más elevado que en el Municipio urbano.

»En España existen excesivos Municipios de insignificantes recursos y escasa población. De los 8.872 de régimen común, 8.454 ; es decir, el 95,34 por 100, tienen menos de 10.000 habitantes, y de ellos hay 4.823 que no llegan al millar de habitantes.

»Esta excesiva proliferación de Entidades municipales debería aconsejar, antes de intentar resolver su problema económico, un previo tratamiento jurídico, que tendiera a su prolongación, creando núcleos de mayor densidad y riqueza, aptos para sostener un mínimo de servicios obligatorios.

»Esta solución, lógica y casi necesaria, viene incluso aconsejada por la experiencia de casi todas las Naciones. Inglaterra, en sus reformas locales de 1929 y 1947, autorizó al Gobierno para la reducción periódica y de oficio del número de Distritos urbanos y rurales, cuando unos y otros no reunieran las condiciones de superficie, población y riqueza indispensables ; Alemania, que en 1939 llegó a la supresión de los Municipios enanos en número de 15.000 ; Portugal, que por su Código Administrativo de 31 de diciembre de 1940, no cuenta con Municipios inferiores a 4.000 habitantes.

»Pero esta racionalización de los Gobiernos locales se ve seriamente comprometida entre nosotros por las causas que todos conocéis. Pequeño patriotismo, antagonismos de vecindad, tradiciones, temor a la presión de impuestos, pérdidas de prestigios de

campanario... ¡Gama complicada del bien y del mal que ofrece, de momento, dificultades prohibitivas!»

Sin embargo, la supresión de muchos de los Municipios, que han tenido que ser sometidos al patronato de la «Cooperación provincial a los Servicios municipales» (que no es otra cosa, esencialmente, que la proclamación oficial de la impotencia de muchos de aquellos para implantar siquiera los Servicios mínimos que requiere toda comunidad vecinal), y que ante la falta de cerebro y de bolsillo propios no tienen otra función y otro quehacer, casi, que pedir incesantemente al Poder central subvenciones y asesoramientos, la supresión de muchos de esos Municipios, repetimos, *es vital*.

Es vital, porque las comunidades vecinales, encuadradas en su Administración, requieren servicios y actuaciones que fomenten su medio y que, crecientemente, mejoren su vida comunal. Si el Organismo encargado tradicionalmente de tal misión es impotente para cumplirla; si, por el contrario, las anquilosa y las depaupera, por un mero y vanidoso empeño de subsistencia política, *lo tradicional* pierde toda su fuerza emocional y de permanencia, porque más se acerca al desencanto y a la inercia, que son casi *lo mortal*.

Mas nada de esto niega la realidad y los valores de la *vida local*.

Esta se da en los núcleos de población populosos y en los ínfimos, en las propias capitales municipales y en sus anejos y campos. Si *vida* puede llamarse al estancamiento secular de miles de poblados españoles, carentes de estímulos propios o desatendidos por su Municipio matriz.

Encuadrados en los 9.250 Municipios, aproximadamente existentes en España, hay más de 88.000 poblados, con distintas denominaciones, según su entidad y comarcas (aldeas, caseríos, poblados, pagos, masías, iglesias, anteiglesias, etc.), la inmensa mayoría de cuyos núcleos vecinales no tiene otra personificación jurídica que la del Ayuntamiento, de que dependen dos o más de ellos.

Otros, por el contrario, constituyen, de acuerdo con la Ley, Entidades locales menores, núcleos inframunicipales, especie de *cuasi-Municipios*, con la representación jurídica de su Junta administrativa o vecinal, con la referencia de unas competencias, muy reducidas, concretadas a cuanto se estima preocupación o quehacer

más inmediato de tales agrupaciones vecinales, como complemento de las actividades más generales de los Ayuntamientos.

Constituyen así tales Entidades locales menores una clara fórmula de descentralización de funciones, acaso el único supuesto político-administrativo de tal naturaleza existente en la Administración local.

La descentralización funcional de los Municipios que la Entidad local menor representa constituye una fórmula de gobierno municipal por la que se trata de subsanar las dificultades que la acción de los Ayuntamientos pueden encontrar para el ejercicio de la actividad municipal en núcleos vecinales separados muchas veces de su capitalidad por varias decenas de kilómetros, con carencias de comunicación, interceptados incluso por el telón de unas montañas, abandonados a su propia suerte, en algunos casos, por la desidia local.

La transferencia a la Entidad local menor de algunas funciones del Municipio, las más simples y allegadas al núcleo de población que representa, libera a los Ayuntamientos de un grupo de preocupaciones que acaso no sienten íntimamente, en su posición de núcleo central, pero que en la Entidad local menor respectiva son entrañables y vitales.

La Entidad local menor ha surgido muchas veces con esta firme vocación y con este racional propósito de afrontar el grupo de asuntos específicos de ellas y a los que se sienten, total o parcialmente, ajenas las capitalidades municipales (claro que en un concepto desvaído y desatento de la atención equitativa que los Ayuntamientos deben prestar a todas las porciones de sus términos jurisdiccionales); pero otras, y sobre ello se ha escrito mucho, tratándose de su inoperancia, ha sido acaso el producto de una reacción de *campañario* contra la acción diligente y enérgica de un Ayuntamiento, para eludir, en situaciones de pugnas vecinales y de egoísmos personales, el pago de arbitrios y lo que sin razón se llegaba incluso a calificar de injerencia de la capitalidad.

La realidad escueta, salvo excepciones de algunas Provincias en que las Entidades locales menores tienen una tradición brillante, o de algunas aisladas, en jurisdicciones provinciales en que las res-

tantes constituyen una entelequia, la realidad es, repetimos, que la Entidad local menor, en general, no responde al fundamento científico de su existencia, ni actúa como organismo *complementario y colaborador* del Municipio de que depende, constituyendo en multitud de casos una rueda entorpecedora de la mecánica municipal, que reduce la acción del Municipio en el concreto territorio de la Entidad y que paralelamente no desarrolla ninguna acción eficaz.

De la atención que nos han merecido todos estos problemas que quedan enunciados deducimos una lamentable impresión: una gran parte de la vida municipal de España, la constituída por muchos de los 88.000 núcleos poblados a que nos hemos referido, está inerte.

Las Entidades locales menores, existentes en su mayoría tan sólo teóricamente, funcionan defectuosamente. El acto fundamental de ordenación de todo Organismo público, la formulación de un Presupuesto anual (o, acaso, en estos supuestos, de vigencia más larga), no se ejecuta en muchos casos, limitándose tales Entidades a un funcionamiento *de hecho, de espaldas a la vida del Derecho*, con merma de los intereses jurídicos de los administrados y del propio Organismo representativo, y con daño evidente de los intereses morales y materiales de cada una de tales colectividades vecinales que se mantienen en un estado de primitivismo verdaderamente lamentable, la suma de cuyas omisiones es evidentemente una gran rémora nacional.

Así como los Presupuestos propiamente municipales son objeto indefectiblemente de una formación anual, más o menos perfecta, y pueden ser conocidos merced a las estadísticas, las Entidades locales menores de España no están encerradas en las rigideces de ningún cuadro estadístico, escapando a la fiscalización una parte considerable de la actividad municipal.

La enunciación de este cuadro lamentable pudiera conducir a esta pregunta: ¿Deben subsistir las Entidades locales menores?

Por cuanto llevamos dicho, nuestra contestación no es sólo afirmativa, sino que se extiende a preconizar que la inmensa mayoría de los núcleos poblados españoles que tengan las características y circunstancias requeridas para la constitución de Entidad local menor deben ser inducidos a integrarse como tales, aunque paralela-

mente deban adecuarse en cada Municipio las fórmulas autoritarias que obliguen al funcionamiento eficaz de tales Entidades, en una conexión racional de la actividad de las mismas y la de sus Municipios, para lo cual consideramos extremadamente interesante la sugerencia formulada ya hace tiempo por el actual Secretario de la Diputación provincial de León, Florentino A. Díez González, de que en los Municipios titulares de Entidades locales menores exista una Oficina o Negociado encargado del cuidado constante del funcionamiento de tales Entidades y de su fiscalización.

No es válido el argumento esgrimido, y del que participamos en gran parte, respecto a la conveniencia de la supresión de Municipios minúsculos que en el decurso de la historia han demostrado su incapacidad económica para subsistir (por no poder realizar las mínimas funciones que en beneficio de la colectividad municipal les están atribuídas), y que, en Inglaterra, Alemania, Portugal y otros países, llevó a supresiones masivas de tales Municipios por el Poder central; no es válido, repetimos, contra la existencia de las Entidades locales menores, porque el problema es muy distinto.

La Entidad local menor debe existir precisamente para facilitar la acción del Municipio, para colaborar con él, para descargarle de algunas de sus funciones, para hacer más flexible, en suma, la Administración municipal.

El reducido número de atenciones y de obligaciones de los pequeños núcleos poblados y de sus Juntas representativas no comporta para éstas una actividad tan complicada como la total de un Municipio y hace viable la posibilidad de organizar la actividad de estas Juntas al través de órganos administrativos reducidísimos, que algunas veces, si conviene, es la propia Entidad local menor la que puede subvenir a ellos, y en caso contrario, el Municipio, desde sus Oficinas del Ayuntamiento, en una conexión obligada y conveniente con la Junta vecinal, que no por ello tendría por qué verse coartada en sus iniciativas y atribuciones.

Una de las mayores dificultades que se alegan para el funcionamiento normal de los Municipios minúsculos es, relacionada con su insuficiencia económica, la de la dotación de un personal suficiente e idóneo para desarrollar todos sus servicios y actividades

que, en cuanto a sus exigencias técnicas y garantías jurídicas, son menos voluminosos, pero, en esencia, requieren los mismos cuidados y cautelas que en los grandes Municipios.

Este mismo problema se señala como la dificultad quizá esencial para el funcionamiento de las Entidades locales menores. No obstante, el problema tiene tan sólo la misma importancia aparentemente, porque la reducida actividad de dichas Entidades y las fórmulas que el legislador tiene habilitadas al efecto hacen asequibles todas las soluciones.

La Entidad local menor, que no es sino parte de un Municipio, no tiene referida la obligación de tener un Secretario, aislada o agrupadamente. No obstante, toda Entidad local menor tiene algunas obligaciones análogas a las de los Municipios, precisando, en muchos aspectos, de la función secretarial, aunque en menor escala y volumen, sin perjuicio de cuanto llevamos dicho respecto a la increíble situación de inercia funcional en que se encuentran la inmensa mayoría de las Juntas administrativas de aquellas Entidades, sin Presupuesto ni funcionamiento de Derecho.

Pero las Entidades locales menores, como núcleos de agrupación vecinal, a veces superiores al que ostenta la capitalidad municipal, y en muchos casos importantes, requieren la asistencia de otros funcionarios, Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios, etc.

La realidad de estos aspectos es desconsoladora en general. Los Servicios Médico, Veterinario y Farmacéutico se suelen prestar desde la capitalidad municipal, con desplazamientos periódicos o urgentes de aquellos dos primeros facultativos (con sus Practicantes y Mañronas auxiliares), a tales núcleos, o desplazamientos inversos de sus vecinos a la capitalidad para la adquisición de los medicamentos, forma nada conveniente en estas clases de asistencias, agravado ello cuando las distancias son tan grandes como en muchos casos.

Deben tener también las Entidades locales menores, en un funcionamiento normal, otros funcionarios o servidores, cuyas especialidades y circunstancias no es posible fijar de antemano, pero de los que por lo menos señalamos, como esenciales, los Recaudadores, para que sus Presupuestos se ejecutaran totalmente (aun-

que por la función no continuada de estos funcionarios, en sus fases de voluntaria y ejecutiva, acaso fuera viable el concierto de aquélla con los propios del Municipio), y la Policía municipal, puesto que el cuidado del orden público es obligado en todo el ámbito del territorio municipal, con idénticas previsiones.

Conviene tener siempre presentes, en las Entidades locales con insuficiencia económica para el sostenimiento de los empleados necesarios, las prescripciones del Reglamento de 30 de mayo de 1950 y de sus Instrucciones y Circulares complementarias, especialmente la Orden de 29 de enero de 1953, en que se autoriza la contratación de servicios sin formación de plantillas de empleados y hasta la designación de personas de conocida probidad y aptitud en los Municipios de menos de 2.001 habitantes (lo que es racional considerar aplicable también en las Entidades locales menores), siempre que los gastos globales, por tal concepto, no excedan de cinco pesetas en el grupo de los servicios especiales, por habitante y año, ni un total de 2.000 pesetas por individuo contratado y habilitado, con el mismo límite para los cargos de subalternos; para los administrativos señala la misma Orden el límite de ocho pesetas por habitante y año en los Municipios de menos de 500 habitantes, para los cargos habilitados, o la agrupación con otros Ayuntamientos para sostener una sola plaza de auxiliar, con el límite de 4.000 pesetas anuales.

En ciertos casos, los Ayuntamientos desplazan, permanentemente, a la Entidad local menor, algún Policía municipal y algún empleado subalterno, pagándolo aquéllos con su Presupuesto.

Como puede deducirse de todo lo indicado anteriormente, las deficiencias más graves de la dispersión de los Municipios en varios núcleos de población se encuentran en la prestación eficaz, cómoda y humana, de los servicios benéfico-sanitarios que, establecidos estrictamente, según lo previsto en las leyes, serían y son insuficientes para las atenciones de los grupos dispersos.

Algunos Ayuntamientos celosos palián estas dificultades gastando sumas considerables en desplazamientos de sus facultativos y procurando la instalación telefónica en el mayor número posi-

ble de tales núcleos, o estimulando a sus Entidades locales menores o cooperar a ello. Piénsese en la situación de los núcleos dispersos referidos, sin teléfono, con los facultativos y auxiliares sanitarios residiendo todos en la capitalidad municipal y con aquellas distancias en muchos casos, aunque un sistema de botiquines de urgencia, convenientemente repartidos, pueda satisfacer algunas necesidades urgentes.

La realidad es que hay una lamentable desconexión entre los Municipios y sus Entidades locales menores, y que ello es parte de la causa de la infacundia municipal que se observa en muchos lugares.

Es más, entre los Municipios y sus Entidades locales menores existe muchas veces una verdadera hostilidad, debida, esencialmente, a alguna de estas circunstancias:

a) La animadversión con que muchos Ayuntamientos soportan la actuación de Entidades locales menores en su término, que consideran reducen la plenitud de sus facultades municipales.

b) La misma animadversión de los Ayuntamientos fundada en el temor de que la Entidad local menor llegue un día que provoque su constitución en Municipio independiente.

c) La hostilidad de las Entidades locales menores hacia su Municipio matriz, bien por considerarse desasistidas del mismo, bien porque efectivamente, con mejor o peor fundamento, aspiran a separarse, uniéndose a otro o constituyéndose en nuevo Municipio.

Fácil es suponer todas las dificultades que para la vida local española originan estas situaciones.

Los Municipios no saben aprovechar siempre, en toda su profundidad, las ventajas que podría reportarles esta verdadera descentralización administrativa que respecto de ellos significa la existencia de las Entidades locales menores, de las que podrían servirse para montar, en toda la extensión de su término jurisdiccional, una eficaz red de servicios municipales con la ayuda de las Juntas y Asambleas vecinales. En cambio, la realidad suele ser que cuando hay Juntas o Asambleas animosas se encuentran con

un Ayuntamiento resistente a su acción (por cualquiera de los motivos antes enunciados), o apático e incomprensivo, o que cuando un Ayuntamiento comprende en su verdadero calado la útil función que pueden desarrollar aquellas Entidades, éstas son las apáticas e inactivas.

El problema de las Entidades locales menores es muchas veces el mismo de los demás grupos vecinales, diferenciados del casco central de un Municipio, aunque sin personalidad jurídica: que el Ayuntamiento dedica privilegiadamente su atención a dicho núcleo central, teniendo casi abandonada la de aquellos grupos de los que, no obstante, percibe el importe de las exacciones vigentes que luego no ven traducirse en ventajas para ellos.

La expresión más homogénea de lo vecinal es la Entidad local menor, sin duda porque al hecho natural de una agrupación humana une el reconocimiento jurídico de su existencia, sin la heterogeneidad que, por el contrario, pueden tener los Municipios, no todos, naturalmente, integrados por distintas agrupaciones, jurídicamente calificadas o no, y de signos de riqueza muchas veces distintos, aparte la complejidad que añade el hecho de *la ciudad*, más compleja cuanto más populosa y menos diseminada en grupos vecinales, con personalidad propia, por todo el ámbito del término jurisdiccional.

La Entidad local menor, cuya existencia jurídica ya es expresión del reconocimiento de una separación de núcleos edificados, agrupación de familias, conjunto especificado de fines y características peculiares (artículos 23 de la Ley de Régimen local), es, en realidad, un «inframunicipio», para el que se exigen, aunque en medida menor que para el Municipio, población, riqueza y territorio, con necesidad y posibilidad de atender en su funcionamiento separado los mínimos servicios de Policía urbana y rural que el legislador exige.

En esta expresión reducida de una pequeña esfera de intereses municipales y de atención de los mismos, completada por la genérica acción del Municipio de que dependan, la Entidad local menor es, en la personificación legal de su órgano jurídico, la Junta administrativa o vecinal (con sus características expresiones comar-

cales), lo más cercano al vecino ; por lo tanto, lo que más entrañablemente puede comprender y satisfacer sus elementales necesidades.

Así como existe el Municipio de preponderante matiz industrial, o marinero, hay Entidades locales menores de dicho carácter también, en las que acaso la nota preponderante sea mucho más absoluta, porque núcleos de población menores, inferiores al Municipio, menos complejos que éste, es probable que estén totalmente dedicados a una sola actividad, sin mezcla de alguna otra.

La Entidad local menor puede haber sido provocada, exclusivamente en estos casos, por la creación de una industria de relativa importancia, que ha procurado en su alrededor un núcleo de población de trabajo, con sus instalaciones, siendo, en este caso, el territorio la base estrictamente indispensable para el desarrollo biológico del núcleo, que no precisa vivir del producto de la tierra por bastarle la actividad industrial, o puede estar fundada sobre el hecho de la existencia de un poblado marinero, vinculado a la explotación del mar tan estrechamente que sólo precise para una vida vecinal normal una faja de terreno en la que asentarse, paralela al mar, su gran término jurisdiccional y su gran interés peculiar, no menos calificado que una dehesa boyal en los núcleos ganaderos, o un bosque comunal en los forestales.

La institución novísima de la «Cooperación provincial a los servicios municipales» es el remedio heroico que se ha ideado para subsanar el enorme atraso de muchos de nuestros Municipios, por culpa de su insuficiente dotación económica en muchos casos, pero tal vez en los más por incompetencia, incuria, miopía e idiosincrasia, en una palabra, de los pequeños Municipios especialmente.

Pero es que estos perjuicios, irreparables ya para las generaciones que pasaron y no pudieron disfrutar las mínimas condiciones humanas de la vida colectiva, no sólo los han soportado los núcleos centrales de la capitalidad de los Municipios, sino aquellos otros que, acaso con afanes de mejoramiento, tenían que seguir totalmente pilotados por Ayuntamientos sin estímulos ni entusiasmos.

Mas la realidad es también que las propias Entidades locales menores están, en general, aquejadas del mismo mal.

Si la Entidad local menor ha de realizar el cometido mínimo, pero básicamente vital, que el legislador señala, es preciso que ellas sacudan también su inercia y que se comprenda que hay que fomentar su funcionamiento, del mismo modo que se procura el más adecuado de los Municipios.

Es precisa, a nuestro juicio, una revolución orgánica, por intermedio de la política de términos, por la que se reconozcan las pequeñas esferas de influencia y actuación de estas Entidades, incluso reforzándolas, pero fiscalizando su funcionamiento.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN

Secretario general del Instituto de Estudios
de Administración Local