

El sistema de límites censales en la Administración Local

por

ALBERTO GALLEGO Y BURIN

Secretario General del Instituto de Estudios de Administración Local

Profesor de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos

Multitud de configuraciones jurídicas y de servicios están trazadas y previstas, en la vigente Ley de Régimen local española y en sus desarrollos reglamentarios, en atención al volumen de los Censos de población de los distintos Municipios.

No es, en general, recusable este sistema en virtud del cual se tienen o no determinadas modalidades, son obligatorios o potestativos unos u otros servicios, se abscribe o no un Secretario del Cuerpo Nacional, y dentro ya de éste, se impone que sea de una u otra categoría, etc., etc.

La recusación científica puede surgir cuando se matiza la justificación natural o legal que pueden tener las soluciones adoptadas y se comprueba que no hay otro sistema, al menos más racional y, sobre todo, que la cuestión que trata de resolver la fijación de límites censales *puede seguir en pie*, lo cual sería la confirmación de la inadecuación de la fórmula.

No es que constituya una novedad de la vigente Ley este sistema, arrastrado ya de anteriores leyes orgánicas de los Municipios, con variantes más o menos acusadas. Es que conviene llamar la atención sobre un sistema que, en principio, no es nada científico, ni siquiera en muchos casos producto del empirismo (que siquiera es una inducción de la realidad), como lo demuestra el hecho de las desigualdades que provoca en algunos

casos y que, más exactamente, es la aplicación de un arbitrio, basado, repetimos, en la incurrancia o inexistencia efectiva de otro sistema.

Claro que este es un problema común a las Administraciones públicas centrales y locales, pero en aquéllas la discrecionalidad soberana y creadora de que disfruta el Poder central, aparte *su unidad*, hacen que las soluciones sean casi siempre más flexibles y acomodaticias, mientras en la Administración municipal (el problema casi no se da en las Diputaciones provinciales), la rigidez de una ley orgánica aplicable a la *multiplicidad* de Municipios (más de 9.000, como se sabe), provoca situaciones muy diversas de inadaptabilidad o inconveniencia.

Hay casos o supuestos en los que la aplicación del límite numérico es algo que no va sustancialmente contra la propia naturaleza de las cosas, y que hay que aplicarlo, porque alguna solución ha de darse a éstas y porque, incluso, tiene fundamentaciones muy estimables. Por ejemplo, las limitaciones de edad para tomar parte en oposiciones o concursos para la provisión de plazas de funcionarios locales (las limitaciones de edad, como las presupuestarias, a otros efectos, son en este sentido análogas), es verdad que en su cifra exacta son arbitristas pero, en general, han considerado el tiempo en que normalmente se pueden alcanzar cierta madurez o determinados títulos, la conveniencia de que la Administración pública no nutra los Escalafones de sus servidores con personal de avanzada edad (en razón de la eficacia), y el imperativo social de que ingresándose jóvenes en aquellos Escalafones, se alcanzarán Derechos pasivos decorosos, no contribuyéndose a multiplicar la clase de los desheredados.

Hay otros en que la determinación de un límite podría ser, naturalmente, distinta, pero ni una u otra cifra tendrían argumentos más sólidos a su favor. Por ejemplo, la división de los Ayuntamientos de Municipios superiores a 2.000 habitantes en dos Organos corporativos: el Pleno y la Comisión Permanente, funcionando un solo Organismo en los de 2.000 o menos habitantes, y todos, con un número de Concejales que va de 3 a 24, sistema y cifras fijado y calculadas según un criterio polí-

tico-administrativo de ponderación, en razón de la simplicidad, la colaboración y la eficacia.

La fijación de los Servicios mínimos obligatorios en los Municipios inferiores a 5.000 habitantes, en el más elemental de sus grupos y de otro número de ellos, en los superiores a 5.000, no ofrece duda que es arbitraria, pero ninguna otra cifra obtendría tampoco un refrendo científico o apoyado en la realidad misma de las cosas.

La intención de la obligatoriedad de tales Servicios es la de procurar, en todo el ámbito de la Nación, unas condiciones mínimas de decoro de vida comunal y de atención de necesidades vecinales, según grupos de Municipios, los inferiores y los superiores a 5.000 habitantes (en los superiores es más concreto decir que se refieren a los núcleos poblados de 5.001 o más habitantes, no al Municipio exactamente, que puede ser más voluminoso y por carecer de núcleos de tal censo no estar obligado a la implantación del segundo grupo de Servicios mínimos), y acaso la única observación que pueda hacerse sobre ello (también arbitraria pero racional), es la de que dos grupos son pocos, en aras de la mayor flexibilidad.

A nuestro juicio, quizás quedaría más actualizado exigir el grupo elemental de servicios señalado en el artículo 102 de la Ley de Régimen local a los Municipios hasta 2.000 habitantes (es claro que también es obligatorio, con otros, en los superiores); el enunciado en el artículo 103 de la misma Ley, a mayor abundamiento, en los de 2.001 a 8.000, y un tercer grupo, detraído entre los restantes más esenciales servicios de los enunciados en la general competencia municipal.

Esta división tripartita coincidiría con la de las tres Categorías del Secretariado local, lo cual ya tendría la ventaja de reducir a menos el número de sistemas censales, que resulta fatigoso recordar en tan varios límites, cuando las diferencias no están impuestas por algo substantivo.

Mas hay dos normas censales que no debieran aplicarse rígidamente, como las citadas, en razón de la conveniente posibilidad de que las cifras no rijan en ello.

Es una de ellas, impuesta por la legislación vigente, la de la

división del Secretariado de Administración local, asignándose un miembro de las Categorías 1.ª, 2.ª ó 3.ª, según el límite censal de los Municipios.

Si en un Municipio de los comprendidos entre los 500 y los 2.000 habitantes (que integran la 3.ª categoría) decidiera su Ayuntamiento (por tener capacidad para ello) anunciar su Secretaría vacante como integrante de la 2.ª y aun de la 1.ª (previa habilitación presupuestaria al efecto), ninguna dificultad debía haber para ello, al desear estar servido por un funcionario habilitado en una formación profesional superior que podrá traducirse en beneficios de varia índole para la Administración municipal.

Ello no sería óbice para que subsistiera, como mínima, la actual división de Categorías, en sus límites actuales, o algo modificados, si se creyera convenientemente en razón de la mayor o menor apetecibilidad de las plazas de las distintas Categorías, de las exigencias que hay para el ingreso en ellas, y de los alicientes de todo orden que ofrezcan.

No es igual el problema de los Interventores y Depositarios de Fondos, puesto que en estos Cuerpos nacionales no existe la heterogeneidad de ingreso que en el Secretariado, por ser única la forma de acceso a los mismos.

Problema de mucho más calado que todos los enunciados, es el del reconocimiento de la personalidad municipal en razón de determinado límite de población, sistema consagrado en leyes anteriores a la vigente de Régimen Local que, con un gran sentido científico, requiere, para formar Municipio, únicamente que cuente con población, territorio y riqueza imponible bastantes para sostener los Servicios mínimos que impone la misma Ley, utilizando los recursos que las leyes autorizan.

Ante la necesidad acuciante de la reducción del número de Municipios españoles, suprimiendo aquéllos que, según ciertos módulos racionales y objetivos, no debieran subsistir por carecer de las condiciones enunciadas por el legislador, antes dichas, surge inmediatamente el arbitrio de la fijación de topes numéricos basándose en apreciaciones subjetivas o en antecedentes extrajeros de quirúrgicas mutilaciones en el Mapa municipal respectivo.

Contra esta tendencia de supresiones masivas de Municipios, que no alcancen determinada cifra censal, se pronuncia la Ley de Régimen Local vigente, con un gran sentido de la realidad y un gran respeto hacia las personalidades municipales, pues no es atentado a éstas suprimir las que no tienen condiciones de *vida normal*, como no es desconocimiento de la personalidad humana someter a reclusión al anormal o a tutela oficial al indigente; antes bien, son saludables medidas de protección y amparo de lo que queda de salvable, física y moralmente, en el ser.

Acaso, con una terapéutica adecuada, el número de Municipios que desaparecerían fuese superior al de aquella amputación quirúrgica fijada arbitristamente en unos miles de habitantes de más o menos, pero las razones de las supresiones serían así de tal fuerza, que apoyarían las resistencias de campanario de las localidades que prefieren autodeterminar su miseria a vincularse a la obediencia de la prosperidad, al integrarse en Municipios capaces y vigorosos, no siempre por el mayor número de habitantes, sino por la concurrencia de todas las circunstancias precisas a la vida municipal.