

**REGIMEN ACTUAL Y FUTURO
DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES**

Por Jaime Fernández Criado

INTRODUCCION

Estamos en época de cambio. La nueva Constitución de 1978 y el nuevo régimen de ella surgido han obligado a revisar, suprimir, transformar o reconsiderar el régimen de las instituciones públicas. Como no podía ser menos, el cambio ha llegado al Régimen Local y las Cortes Españolas han puesto en manos de los municipalistas una nueva "Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local", de 2 de abril de 1985. Con ella todo el aparato institucional del mundo local se sitúa en trance de renovación.

Dentro de esta renovación institucional del mundo local, pretendemos fijar nuestra atención en las Entidades Locales Menores a las que la nueva Ley de Bases dedica una muy escasa atención.

Las consideraciones que en este trabajo se realizan son válidas para todas las regiones o provincias en que se dé este fenómeno, pero para que las ideas que se exponen adquieran un necesario realismo, los presupuestos de los que se parte son los de la región castellano-leonesa, y más especialmente en las provincias de Burgos y León, que es donde el problema está especialmente agudizado.

Desde el punto de vista doctrinal esta institución local inferior al municipio, dada su importancia y trascendencia, ha merecido la atención de no pocos estudiosos. Obra maestra es "La Parroquia Rural en Galicia" de José Fariña Jamargo, publicada por IEAL en 1981. Pero muchos años antes se han ocupado de las Entidades Locales Menores eminentes autores y tratados. Citemos el Estatuto Municipal de 1924 de El Consultor de los Ayuntamientos, publicado en 1927, el "Derecho de Entidades Locales" de Bermejo Girones de 1949, el "Derecho Local Español" de Marqués Carbó de 1957, "Las Entidades Locales Menores" de Garrido Falla, publicado en el n.º 35 de la Revista de Estudios de la Vida Local de 1947. Más abundantes han sido los estudios aparecidos en León. Son clásicos el "Derecho Consuetudinario y Economía Popular en la Provincia de León" de Elías López Morán, publicado en 1900, y recientemente reeditado en la colección "Breviarios de la Calle del Pez", n.º 2, de 1984, y "Los pueblos agregados a un término municipal, en la historia, en la legislación vigente y en el Derecho Consuetudinario Leonés" de Flórez de Quiñones Tomé, publicado en 1924. Autor destacadísimo en estos temas es Florentino Agustín Díez, cuya abundante producción literaria se dedica en buena medida a la regulación de la vida rural. Citemos su libro "Del Municipio Rural y sus competencias", aparecido en 1967, que contiene una extensa bibliografía sobre la materia, su trabajo "León, provincia de aldeas y comarcas", publicado en el n.º 123 de la R.E.V.L., "La Comunidad de Aldea" en el n.º 80, "En la España Rural", de 1974, "El Valle de Lacia", de 1982, etc.

Todos estos trabajos, y otros muchos, son indicativos de que las Entidades Locales Menores, con uno u otro nombre, con características jurídico-políticas variadas, según las regiones y el tiempo histórico en que se contemplan, fueron tan importantes que, como ha dicho Fariña en su libro sobre las

parroquias gallegas "es un hecho contrastado que cuando la organización de un país desaparece o se altera, son las instituciones naturales básicas las que realmente evitan un colapso total y las que mantienen una organización y gobierno primarios", como ha ocurrido en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, o en España con la reglamentación administrativa surgida a partir de 1812. La estabilidad social durante la Reforma Política del Estado Español, que desemboca en la Constitución de 1978, ha sido conseguida en buena parte gracias a la solidez, sosiego y madurez de las Instituciones Locales, cuya estructura centenaria se mantuvo firme cuando el aparato del Estado cambiaba hacia una nueva forma política.

Este trabajo constituye una reflexión sobre el gobierno de los pueblos pequeños, inferiores a los municipios, a la luz de su importancia y con la perspectiva de lo que vaya a hacerse con su futura regulación.

I. ALCANCE DE LA IMPORTANCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES (E.L.M.)

Ocurre con frecuencia que determinadas instituciones públicas no son suficientemente valoradas en sus aspectos político, económico, social o cultural. El desconocimiento de la realidad social, la falta de estudio y análisis serio, las soluciones arbitrarias o espúreas que se dan a determinados problemas socio-políticos, sin descender al fondo mismo de las cuestiones, suponen una cortina de humo que impide observar cuál es el trasfondo de la realidad misma, ocultamiento que a veces, encubre una falta de voluntad de arreglar las cosas públicas.

Esta sensación de ocultismo, de desconocimiento de la realidad, de olvido de hechos sustanciales, es la que se intuye cuando uno se acerca al problema de la E.L.M. Efectivamente, parece que nadie quiere saber de ellas, se habla de suprimirlas de un plumazo, de eliminarlas, de incorporar su desconocida esencia a los Ayuntamientos. Sin embargo, la cuestión aparece muy viva cuando uno se acerca a lo que ocurre en el gobierno y administración de los pueblos de León. Resulta así que la gran mayoría de los núcleos leoneses se rigen por sus Juntas Vecinales (J.V.), que el Concejo Abierto es una auténtica realidad como Asamblea Popular decisoria y condicionadora de los acuerdos más importantes de las J.V., que administran importantísimas extensiones de campos comunales, de los que se obtienen o podrían obtenerse ingresos de cuantía considerable, que realizan obras propias de la competencia municipal, que venden bienes inmuebles, que contratan y actúan en obras y servicios públicos, a veces con más potencia que la del Ayuntamiento a que pertenecen.

Aunque no hay una estadística fiable de la que se deduzca la importancia de las E.L.M., como un apunte de la situación que existe en León, baste decir que la estructura local de la provincia se apoya en sus 1.500 núcleos de población de los cuales, 1.200 se organizan en E.L.M., los cuales a su vez integran 213 ayuntamientos. Estas E.L.M. son las únicas propietarias de los bienes comunales, cuya importancia y valoración se detecta por el simple dato de que tales bienes comprenden el 29 % de la propiedad sobre la superficie de la provincia de León.

Pero su importancia en la provincia no viene sólo por la titularidad de tan extenso patrimonio, ni por la influencia económica que tal circunstancia comporta, sino por el arraigo social que las E.L.M. tienen entre el vecindario, arraigo cada día más acentuado a medida que el sentimiento democrático de la sociedad y de sus instituciones públicas se va insuflando entre las gentes. Hoy, en León, el vecino rural se siente más integrado en la J.V. que en el Ayuntamiento, participa activamente en los Concejos Abiertos, reliquia histórica que está teniendo una fuerza más inusitada que la que a

nivel teórico se cree, concejos en los que se discute y contradice la política municipal del pueblo cuando el ayuntamiento actúa a sus espaldas. La prensa diaria da testimonio constante de la vitalidad de las J.V. Anuncian subastas de inmuebles, de pastos, arriendos, etc. Ejecutan obras públicas. Discuten a sus respectivos ayuntamientos cuestiones de todo género: la capitalidad del municipio, las obras que han de incluirse en los planes provinciales, la planificación urbanística, la política forestal, los servicios médicos, sanitarios y de asistencia local, etc. Ejemplos sintomáticos de estos días, en plena efervescencia y debate público, pueden ser la presión que determinada J.V. ejerce sobre su ayuntamiento impidiéndole celebrar los plenos hasta que no edifique la Casa Consistorial, la expropiación que ha tenido que hacer un ayuntamiento a la J.V. enclavada en la capitalidad del municipio para poder construir la Casa Consistorial en terrenos vecinales, la subasta por pujas a la llana de terrenos que constituyen parcelaciones urbanísticas ilegales y graves, la impugnación de obras de cooperación provincial, la negativa a abonar contribuciones especiales, la existencia de juntas administrativas creadas por las propias J.V. para regular los aprovechamientos de aguas, etc.

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero nos interesa destacar más que una estadística cuantificadora, el hecho social, la situación jurídico-política que las J.V. comportan y que supone algo tan importante como que las E.L.M. de León condicionan de manera sustantiva la competencia de los Ayuntamientos, cuyas Corporaciones Municipales, salvo en los grandes núcleos de población, carecen de la fuerza que la legalidad vigente hoy les atribuye. Como consecuencia de ello, al llevar las J.V. una actividad jurídica al margen de toda norma administrativa surge una contradicción inadmisibles en nuestro estado de derecho preconizado por la Constitución.

Es decir, que la gran mayoría de estas J.V. actúan sin sumisión a la norma jurídica administrativa, ni siquiera en sus aspectos más elementales, de modo que sus actos administrativos habrían de calificarse en su mayor parte como nulos de pleno derecho. Si a esto añadimos que el principio constitucional de autonomía municipal se lo han autoatribuido las J.V. con notorio equívoco, como libertad absoluta de actuar, incluso al margen del derecho, y que es casi imposible desmontar judicialmente tanto entuerto, la situación hay que calificarla de caótica. Y con mayor énfasis aún si consideramos que las cuentas del dinero público que administran carecen de todo control, en cuanto que ni hay presupuesto, ni hay rendimiento de cuentas, ni hay contabilidad.

2. VALORACION SOCIO-POLITICA DE LAS E.L.M.

Antes de entrar en un apunte de solución al grave problema planteado, es preciso valorar el hecho en sí mismo desde la perspectiva sociológica y política.

Sociológicamente hablando, la entidad existencial de los pueblos de León, dejando al margen aquellos que por su mínima población pasan por el trance de extinción, es una realidad innegable. La comunidad de vecinos que hoy conforma los pueblos leoneses existe con toda vitalidad y desea vivamente protagonizar los problemas públicos de su propio núcleo urbano. Este protagonismo está asumido con plena consciencia de que es algo suyo, algo que les pertenece en exclusiva, como coto cerrado en el que sólo ellos pueden actuar. Podrán funcionar mal, podrán no ajustarse a la normativa jurídico administrativa, podrán incurrir en abusos de poder, podrán invadir competencias que son propias del municipio o de otros organismos, pero lo cierto es que esto está ocurriendo, que es notorio y público este estado de cosas, y, sobre todo, que los vecinos de cada pueblo no están dispuestos a perder el gobierno y administración de sus intereses urbanos o vecinales.

A este hecho sociológico es preciso darle un tratamiento político. La cuestión puede plantearse

sobre muy diversas alternativas, que oscilan desde mantener a las actuales E.L.M., hasta suprimirlas, incorporar sus intereses a los municipios, someterlas a su control, etc.

Sobre estas alternativas nuestros políticos actualmente gobernantes apenas si se han pronunciado, y cuando lo han hecho las voces más poderosas de los órganos regionales han lanzado este anatema: "Las Juntas Vecinales hay que suprimirlas de un plumazo; si hay que suprimir y comarcalizar municipios no vamos ahora a reconocer poder a las E.L.M."

Pero el hecho social, real, vivo, tangible, palpitante de las J.V. está ahí y cabe plantearse la clásica cuestión: ¿La sociedad es para el Derecho, o el Derecho es para la sociedad?

3. VALORACION JURIDICA

Pero cualquiera que sea la solución por la que se opte, parece claro que esta situación grave de antijuridicidad en que viven las J.V. hay que corregirla. Es absolutamente intolerable que la vida local de nuestros pueblos discurra al margen del Derecho. Si, como dice la Constitución, España es un estado social y democrático de derecho, donde los poderes públicos están sometidos a ella y al resto del ordenamiento jurídico, correspondiendo a la Administración servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 1,9 y 103), ¿cómo se puede tolerar que los intereses públicos locales se gestionen casi con generalidad al margen de toda norma jurídica? ¿Qué garantías tienen los ciudadanos, vecinos de estos pueblos, cuyos intereses públicos se resuelven al margen de toda legalidad, cómo van a estar en permanente conflicto judicial, cómo se puede tolerar el ejercicio de una autonomía en plena y absoluta impunidad? Porque también hay que denunciar que el amparo judicial es difícil que llegue a estas situaciones, en cuanto que su canalización por la vía contencioso-administrativa es casi imposible por su entidad, lentitud y falta de conocimiento, y su planteamiento por la vía jurisdiccional ordinaria o penal es legalmente improcedente e inadecuado para temas de naturaleza administrativa.

Ocurre con todo cuanto antecede que los derechos del ciudadano frente a los intereses públicos locales discurren en la impunidad y en la arbitrariedad, con el conocimiento, ciencia y paciencia de los poderes públicos y con la anuencia de no pocos profesionales del Derecho que, con su actuación, dan estado formal y documental a muchos de estos actos administrativos radicalmente ilegales y nulos de pleno derecho.

4. SINTESIS DEL SISTEMA LEGAL HASTA AHORA VIGENTE EN LAS E.L.M.

En la actualidad, las E.L.M. están expresamente reconocidas en la Ley de Régimen Local, Reglamentos y disposiciones complementarias donde se regula ampliamente su reconocimiento dentro del término municipal de un Ayuntamiento, con personalidad jurídica propia, y un complejo mecanismo de constitución, creación y disolución, cuya última instancia ha sido transferida hoy a las Comunidades Autónomas. Como este trabajo no va a cuestionar estos aspectos de las E.L.M., omitimos la cita puntual de los preceptos legales que, por otra parte, son sobradamente conocidos por los expertos en Administración Local.

Únicamente hemos de detenernos en dos aspectos concretos: competencias de las E.L.M. y sistema de elección de las J.V.

A) COMPETENCIAS DE LAS E.L.M.

La Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, hoy ya derogada, atribuyó a las E.L.M. en su art. 107 competencias en las materias siguientes:

- Fuentes, abrevaderos y lavaderos.
- Policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- Limpieza de calles.
- Administración, conservación y aprovechamiento de bienes comunales.
- Ejecución de obras y servicios de la competencia municipal y de exclusivo interés para la Entidad, cuando lo tenga a su cargo el respectivo municipio.

Los artículos 124 y 125 de la propia L.R.L. distribuyen esta competencia entre el Alcalde Pedáneo y la J.V., reconociéndose a las E.L.M. plena capacidad jurídica, de acuerdo con las leyes, para el ejercicio de esta competencia en el art. 6. La E.L.M. actúa, por tanto, dentro de su órbita de competencias, con la misma autonomía y capacidad que el propio ayuntamiento a que pertenece, ateniéndose al mismo régimen jurídico municipal. Únicamente hay una excepción, es la enunciada en el punto 2 del art. 125 de la L.R.L., consistente en que determinados acuerdos requieren la ratificación del respectivo ayuntamiento: son aquellos que versan sobre materias relacionadas con disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa.

Concretando, pues, la competencia de las E.L.M. podemos afirmar:

—Que pueden hacer lo mismo que los municipios en todo aquello que signifique interés propio de la entidad local, a excepción de que si se trata de obras y servicios, no los haya tomado a su cargo el municipio a que pertenece.

—Que los acuerdos que versen sobre materias relacionadas con operaciones de crédito, disposición de bienes o expropiación forzosa, requieren acuerdo ratificatorio de la Corporación Municipal. Suponemos que el alcance de esta ratificación no es discrecional, sino que se referirá a control de legalidad y coordinación con los intereses municipales.

La realidad en León es que las J.V. actúan con absoluta independencia de sus municipios, que la colectividad del pueblo, expresada en Concejo tiene toda la fuerza moral y condicionadora de las decisiones de la propia J.V. y del Ayuntamiento y que afronta las obras y servicios que desea, sin que la fuerza jurídica o moral o política del Ayuntamiento pueda impedirlo.

B) SISTEMA DE ELECCIÓN DE LAS J.V.

El sistema de elección de las J.V. está regulado en el art. 29 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de junio de 1978 (modificada por la Ley Orgánica de 2 de marzo de 1983). Esquemáticamente resumimos el sistema señalando que los Alcaldes Pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la propia Entidad, mediante sistema mayoritario, siendo candidatos los que presenten los partidos o coaliciones electorales. Los vocales de las J.V. serán elegidos por las correspondientes Corporaciones Municipales. No obstante, estos vocales pueden ser sustituidos por el sistema de Concejo Abierto cuando tengan menos de 25 habitantes o cuando así lo tengan adoptado por tradición. Si este mecanismo no funcionase se instituye una Comisión Gestora que regula el R.D. 2.301/83, de 25 de agosto.

En León este sistema ha llevado a agravar más las cosas en el funcionamiento de las E.L.M. puesto que con él se ha originado un distanciamiento de las J.V. respecto de las Corporaciones Municipales, toda vez que ni el Alcalde Pedáneo, ni los Vocales, a pesar de ser nombrados por la propia

Corporación Municipal, tienen representación efectiva en el Ayuntamiento. Pero el problema es aún mayor dentro de la propia Junta Vecinal, en cuanto que, al ser distintas las vías de acceso a Presidente de la J.V. y las de sus Vocales, se da la circunstancia de que frecuentemente son de signo político distinto, con lo que la conflictividad es inevitable.

Además, en León, el protagonismo "de facto" del concejo que funciona en todas las E.L.M., coexistiendo con las J.V., es total, de modo que las decisiones importantes que éstas han de tomar deben ser consultadas al Concejo según costumbre inveterada y determinante.

Por último destaquemos una anomalía más. En León existen J.V. incluso en aquellos pueblos que son capitalidad del municipio, en contra de lo expresamente prohibido por el art. 26 de la L.R.L.

Esta es la situación legal actual y las anomalías que respecto de ella se vienen produciendo en las E.L.M. Es inevitable aludir a la nueva legislación local para detectar cómo se solucionan y se afrontan estos problemas.

5. LAS E.L.M. EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE REGIMEN LOCAL DE 2 DE ABRIL DE 1985 (L.B.)

A) PLANTEAMIENTO

La L.B. establece una ambigua regulación de las hasta ahora denominadas E.L.M., a las que llama "Entidades de ámbito territorial inferior al municipal" (N.E.). En el art. 3 califica a estas N.E. con el carácter "de entes locales", pero con la característica de privarles de su condición de "territoriales", que sólo reserva para el municipio, la provincia y la isla.

Es curiosa esta clasificación como "no territoriales", cuando en el proyecto de la L.B. sí que se le atribuía esta condición. No sabemos si esto quiere decir que estas N.E. van a ser rebajadas de categoría respecto a como han estado conceptuadas hasta ahora. Esta es una cuestión que trataremos de despejar analizando el contenido que a lo largo de la L.B. se les atribuye.

De momento, y con carácter general, pueden establecerse las siguientes matizaciones:

—Al no ser de carácter territorial, no les corresponde por definición la gestión de todos sus intereses peculiares locales como es propio de los entes territoriales, según establecen los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.

—Consecuentemente con lo anterior, no puede predicarse para las N.E. el principio de autonomía, no sólo porque ésta está reconocida a los entes locales territoriales, sino porque los arts. 4-2 y 2-1 de la L.B. atribuyen a las C.A. el mayor o menor grado de autonomía que se pueda asignar a estas N.E.

—En línea con lo precedente, también las C.A. podrán legislar sobre el número de potestades públicas que pueden atribuir a las N.E. y que se recogen en el art. 4-1 y 2 de la L.B. (potestad reglamentaria de autoorganización, tributaria, expropiatoria, ejecutividad).

Claro que no se entiende muy bien cómo van a ejecutarse competencias propias con autonomía, según se exige en el art. 7-2, para todos los entes locales, si no gozan de tales potestades.

B) RÉGIMEN DE CONSTITUCIÓN

La L.B., art. 45, deja un amplio margen de libertad para crear las N.E. por parte de las C.A. Los límites en que éstas han de regular a aquéllas son los siguientes:

- La regulación será a través de la Ley de Régimen Local de las Comunidades Autónomas.
- Han de preexistir como núcleos separados de población, se supone que separados entre sí.
- Se ha de respetar la denominación tradicional (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, etc.), o, dice también la L.B., “aquella que establezcan las leyes”, con lo cual se incurre en contradicción.
- La iniciativa de constitución corresponderá, indistintamente, a la población interesada o al ayuntamiento, al que, en todo caso, habrá de oírse en el expediente.

Dada la generalidad de estas notas, ninguna calificación puede predicarse de ellas, puesto que realmente todo se pospone a la futura Ley de Régimen Local de las C.A.

C) RÉGIMEN ORGÁNICO

También aquí la L.B. da unas pautas amplias a las C.A. En todo caso su régimen orgánico habrá de enmarcarse en los siguientes límites:

1.º—Habrá un órgano unipersonal ejecutivo, de elección directa (art. 45-2-6). Sin duda que se refiere al Presidente de las actuales J.V. La elección directa recuerda el régimen actual. Su carácter ejecutivo evoca la idea de un Presidente fuerte, con poder para actuar, decidir y gestionar ampliamente, según deducimos de lo que se expone a continuación:

2.º—Habrá un órgano colegiado (art. 45-2-b). La Colegialidad se regula por dos notas, una es el número, con un mínimo de dos y un máximo no superior al tercio del número de concejales del Ayuntamiento respectivo, lo que supone una novedad respecto del sistema actual.

Pero la novedad más importante es el sistema electivo en cuanto que se hará, según dice la L.B., de conformidad con los resultados de las elecciones municipales en la sección a que pertenezca la entidad, es decir, que no serán estos miembros del órgano colegiado de carácter electivo ni directa ni indirectamente, pues la L.B. impone únicamente el respeto al resultado electoral. Esto hace suponer que los vocales serán designados por el ayuntamiento, como hasta ahora, sólo que respetando lo que haya ocurrido en las elecciones. Total, que habrá elección directa para el órgano unipersonal, y los partidos políticos designarán a los vocales del órgano colegiado en función de sus respectivos votos.

Este sistema introduce el mismo error que el que existe con la situación actual, en cuanto que el Presidente tendrá que contar con un órgano que ni fue elegido directamente por el pueblo ni sintonizará políticamente con él en la mayoría de los casos. Hubiese sido más diáfano y democrático designar a todos por votación popular, sobre lista abierta de vecinos. En los pueblos se conoce al hombre más por sus condiciones personales que como militante de partido, por lo que sería más apropiado votar a todos directa y nominalmente.

3.º—Este órgano colegiado será “de control” (Art. 45-2-b). Esta sí que es una gran novedad. el órgano colegiado será de “control”, es decir, que parece que no será decisorio, con lo que las facultades resolutorias pasan todas al órgano unipersonal, al Presidente. Por lo tanto, ya no habrá acuerdos del órgano colegiado, sino resoluciones del Presidente.

Nada sabemos del alcance que las C.A. van a dar al concepto de “control”. Podrá ser un control de oportunidad política, de censura, podrá ser un control de legalidad, podrá tener o no eficacia suspensiva, podrá configurarse como un trámite vinculante o no, podrá o no hacer variar el sentido de las decisiones del Presidente, etc.

Nada puede afirmarse porque no se define el contenido de este control. De todas formas sorprende esta nueva manera de enfocar el tema, y no sabemos si habrá muchos Presidentes que se dejen controlar.

4.º—El órgano colegiado podrá sustituirse por el Concejo Abierto (art. 45-b) *in fine*. Por aplicación del art. 29-1 de la L.B., podrá sustituirse el órgano colegiado por el de Concejo Abierto cuando las localidades tengan menos de 100 habitantes, cuando así lo tengan establecido tradicionalmente o cuando así resulte aconsejable.

Como quiera que el Concejo Abierto sustituirá en sus funciones al órgano colegiado, parece claro que las facultades del Concejo Abierto serán también de control, y no resulta muy pensable que el Concejo tenga sólo facultad de controlar al Presidente.

D) ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

También aquí la L.B. es muy somera y serán las leyes de las C.A. las que sean más explícitas. De todas formas, el art. 45-1 se expresa en unos términos breves, pero significativos en cuanto que dice que estas N.E. se regularán “para la administración descentralizada de núcleos de población separados”.

La expresión descentralización, en su verdadera acepción jurídica, significa traspaso de competencias de un órgano a otro, en este caso del municipio a las N.E. Esto parece querer decir que las N.E. no tendrán competencias propias, en cuanto que serán sólo las que el municipio les descentralice, no aclarándose en la L.B. que esta descentralización haya de hacerla cada municipio en particular o por imperativo de la Ley Autonómica.

Volvemos de nuevo a la confusión típica de la L.B., especialmente por su sistema competencial, que empieza a denominarse como de “atribución sectorial”. Muy difícil vemos que temas como el clásico régimen de bienes pueda ser absorbido por el municipio.

Existe, no obstante, un precepto en la L.B., que reproduce otro vigente y que no deja de sorprender el que se haya respetado. Se trata del art. 45-2-c, en el que se establece que “los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento”.

No se comprende muy bien que se hable de acuerdos cuando en realidad, según vimos, será sólo el presidente el que dicte resoluciones. En todo caso, éstas se podrán tomar o no cuando sobre dichas materias se haya descentralizado la respectiva competencia.

E) CONCLUSIONES CRÍTICAS

La principal idea que se desprende de la L.B. al regular las N.E. es de indefinición casi total, pues todo se deja para la legislación local de las C.A. Los límites en los que se ha de enmarcar son absolutamente difusos.

Más en concreto, cabe afirmar:

1.º—Que no se sabe si las N.E. serán o no de constitución obligatoria, aunque de la literalidad del art. 45-1 parece deducirse que se impondrán cuando existan “núcleos de población separados”.

2.º—En lo orgánico aparece como muy potenciada la figura del Presidente, “órgano unipersonal”; y muy disminuida la de la Junta, “órgano colegiado”.

3.º—En lo representativo se mantiene la elección directa del Presidente, pero no se respeta para la Junta u órgano colegiado.

4.º—En lo competencial parece que estas N.E. tendrán sólo las que les descentralicen o el municipio o las leyes autonómicas.

5.º—No parece claro si continuarán estas N.E. con su régimen de aprovechamiento y administración de su patrimonio, aspecto que, hasta ahora, determinó en muchos casos su razón de ser.

6.º—No se prevé una participación de la N.E. en la política municipal, ni a nivel orgánico, ni a nivel competencial.

6. PROPUESTA DE TRATAMIENTO POLITICO PARA LAS N.E.

Consecuentes con cuanto a lo largo de los epígrafes anteriores queda expuesto, y ante las amplias alternativas que la Comunidad de Castilla y León adquiere por virtud de la nueva L.B., nosotros entendemos que no pueden suprimirse como tales entes locales. Los pueblos de León tienen conciencia de su propia identidad social y política, y no desean en modo alguno prescindir de ella. Desconocer esta voluntad popular no sería una buena medida democrática. Por lo tanto las E.L.M., con este u otro nombre, deben de continuar existiendo.

No obstante lo anterior, esto no quiere decir que no hayan de introducirse reformas y mejoras en el aspecto orgánico, administrativo y competencial.

En lo orgánico ya vimos cómo la nueva L.B. no permite la elección directa de todos los miembros de la J.V. por un sistema de lista abierta. Sería buena medida que dentro de estos cauces, la legislación autonómica local instrumentase un sistema que se acercase lo más posible a la votación nominal y directa de los vecinos para todos los componentes de la J.V.

Otro aspecto que se olvida en la L.B., y que por ello parece que puede tener cabida en la Nueva Ley de Régimen Local Autonómica, es el de la presencia efectiva en la Corporación Municipal, debiéndose instrumentar un sistema de participación que permita coordinar la acción municipal con la de las Juntas, evitando, como ocurre ahora, que los pueblos con mayor representación política corporativa juegan con ventaja y se aprovechan con perjuicio de los pequeños núcleos.

El art. 72 de la L.B., dentro del capítulo de Información y Participación Ciudadanas, podría legitimar un mecanismo de inserción de las Juntas Vecinales en las Corporaciones Municipales.

7. PROPUESTA DE NUEVO SISTEMA DE COMPETENCIAS

Ya hemos visto que la L.B. lo pone muy oscuro y difícil cuando entra en el campo competencial. No vemos claro que pueda prosperar este sistema de competencias descentralizadas, pero todo ello sin perjuicio de introducir una profunda reforma en la situación actual, en cuanto que no puede asumirse ni justificarse que las J.V. realicen servicios, ejecuten obras o desarrollen cometidos de gran importancia con independencia y al margen de los ayuntamientos.

Pensamos que la cuestión pudiera resolverse diferenciando dos aspectos. El de la creación o implantación de obras o servicios de infraestructura o similares, del de la mera conservación o administración.

Respecto de los primeros, es decir, de obras de infraestructura, primera implantación de obras y servicios en el pueblo regido por la J.V., correspondería al Ayuntamiento todo el proceso de proyecto, financiación, contratación y ejecución. A la J.V. le correspondería prestar o no su conformidad al acuerdo municipal que apruebe el proyecto y a su financiación, conformidad que podría tener incluso el alcance de autorización resolutive o de informe necesario no vinculante, de forma que si la J.V. no quiere la obra o servicio, ésta no se podría realizar. Esta competencia resolutive o infor-

mativa atribuible a la J. V. significaría el reconocimiento de la personalidad y de la identidad política que cada pueblo comporta, principio que en la realidad de hoy se está dando de hecho. Son muchas las obras incluidas por los Ayuntamientos en los Planes de Obras y Servicios Provinciales que no se llegan a ejecutar por la simple oposición del vecindario. Con esta alternativa se da a las J.V. responsabilidad política, mientras que el Ayuntamiento, además de compartir esta responsabilidad se reserva la gestión.

Otra cosa sería la administración de los servicios ya creados y su mantenimiento. Esta correspondería a las J.V., pero bien entendido que actuarían bajo la dirección técnica y jurídica del ayuntamiento, que sería el que previamente habría de definir la forma de prestación de los servicios, las tarifas, las ordenanzas de todo género.

Respecto de los bienes comunales, la situación podría seguir como hasta la fecha, es decir, que los actos de disposición requieran ratificación del Ayuntamiento, ratificación que deberá limitarse a comprobar si los supuestos fácticos coinciden realmente con los que constan en el expediente así como examinar la legalidad, sin extenderse a cuestiones de oportunidad, lo cual pertenecería en exclusiva a la J.V. La potestad reglamentaria, tanto en este campo como en los demás de la competencia de la J.V. habría de quedar en el Ayuntamiento.

Para terminar, la idea que intentamos dejar como pauta para el futuro es la de que el municipio debe de hacer retornar a su competencia todas aquellas facultades que se refieran a la creación e implantación de obras y servicios, dejando a las J.V. la administración y conservación de los mismos, con la organización, régimen de ordenanzas, reglamentación y directrices generales a cargo de los municipios.

En todo caso se impone urgentemente una regulación precisa y democrática para estas E.L.M.; de ella depende el porvenir de estas comunidades de base sociológica tan amplia, ya que, como reza el dicho latino: "Quae potest spes esse in ea republica in qua nullae sunt leges?" (Qué futuro puede tener una comunidad sin ley alguna?).