

VIRGINIA LOSA MUÑIZ

RESUMEN DESCRIPTIVO

TESIS DOCTORAL: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN CASTILLA Y LEÓN

La presente tesis doctoral pretende contribuir a dar a conocer una de las representaciones jurídicas más habituales dentro de la administración local y a la par más **desconocidas**. Causa sorpresa comprobar el escaso número de personas que, cuando se habla de problemas de la vida local española, saben o tienen una noción de lo que es una **Entidad Local Menor** y más concretamente, que sepan la función que la misma desempeña o debiera desempeñar en la Administración local española.

Partiendo del origen y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de estas entidades, se analiza la motivación y propia existencia de las mismas hasta llegar a la **regulación actual**. A lo largo de la evolución cronológica que se expone un hecho parece innegable, y es que las entidades locales menores, por su origen natural y espontáneo, han de considerarse necesariamente anteriores a cualquier regulación legal de la vida local, adquiriendo por este motivo un rango y relieve singular.

En la comunidad autónoma de Castilla y León se integran más del 75 % de las totales existentes (2.225 entidades locales menores en Castilla y León), hecho que justifica su afianzamiento y arraigo como forma de organización local adecuada para los núcleos de población diferenciados del propio municipio del que dependen y en el que se integran y hace que en este territorio la existencia de estas entidades alcance una singular situación.

Los **cambios normativos operados en el año 2013**, tanto a nivel estatal como autonómico, **permiten reflexionar en aspectos más profundos que aquellos que el legislador ha hecho o ha dejado de hacer**.

La realidad actual es que la figura de la Entidad Local Menor, en general, no responde al fundamento científico de su existencia, ni actúa como organismo complementario y colaborador del municipio del que depende, constituyendo en algunos casos un lastre torpe, que reduce la acción del municipio en el concreto territorio de la entidad y en no pocas situaciones en un continuo foco de conflictos entre ambas entidades.

La pasividad del legislador y de las administraciones que tienen atribuidas las competencias de control de legalidad de todas las Administraciones Públicas, incluidas las ELM, ha provocado que se haya llegado a una situación de, casi podríamos decir, anarquía, no solo en la gestión misma de su patrimonio, donde cada una de estas entidades lo hace a su manera y soslayando continuamente lo establecido en la normativa aplicable, sino que prácticamente viven al margen del ordenamiento jurídico y apenas se han tomado medidas al respecto.

El **contexto de crisis económica e institucional** ha provocado el replanteamiento de **una reforma profunda de la Administración Pública**, eligiendo, en lo que respecta a estas entidades, el no abordar la regulación tanto tiempo esperada de las mismas, sino optar casi por una total desactivación de ellas.

Así las cosas **las reformas normativas que se exponen**, tanto la operada por la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre** de racionalización y sostenibilidad de la administración local, como la **Ley 7/2013, de 27 de septiembre** de ordenación, servicios y gobierno del territorio de Castilla y León **han puesto el foco sobre estas entidades**, pero de una manera parcial, casi por buscar algún culpable y justificar la reducción del gasto en la presunta supresión de estas entidades, si bien y en alguna ocasión se ha observado que las mismas están inertes, gestándose una de las preguntas que se plantean en el estudio de esta tesis, **¿deben subsistir las Entidades Locales Menores?**.

Se justificará la existencia de aquellas que de una manera racional, madura y eficaz puedan garantizar el adaptarse a los tiempos que vivimos y a las exigencias del ordenamiento jurídico tan cambiante y cada vez más exigente, pero **con una profunda**

modificación del régimen jurídico de las mismas, que de un papel más preponderante al municipio.

Apoyar la tesis de la existencia y mantenimiento de estas entidades no lo puede ser a cualquier precio, **hay que introducir unas reformas profundas en la regulación del régimen jurídico de estos entes**. Como se expone en la tesis, la actual regulación estatal deja a las entidades locales menores carentes de personalidad jurídica, pero, ¿qué ocurre con las entidades locales menores existentes hasta ahora, que son la totalidad de las mismas?, ¿van a pervivir con esa insuficiente regulación jurídica?

Asimismo, y puesto que inciden en mi opinión, como núcleo justificativo para su propia existencia, se analizan **los tres problemas prácticos** más frecuentes en la gestión de la vida administrativa de estas entidades y que por su propia trascendencia han sido seleccionados, proponiendo diversas soluciones técnicas y/o posibles regulaciones normativas:

- la conflictiva gestión patrimonial de los bienes de titularidad de las entidades locales menores, en concreto, la explotación y uso de los de naturaleza comunal y su solapamiento con la naturaleza y uso de los montes de utilidad pública; uno de los puntos polémicos que he detectado en el estudio del origen y evolución histórica de estas entidades es el referido a su posible disolución y cuál sería el destino de los bienes de la entidad suprimida: así como el problema derivado del *tratamiento de los bienes comunales de las ELM*: regular como supuesto de control por parte de los municipios, no solo aquellos referidos a la disposición de los bienes, sino también los que se refieran a la explotación de los mismos (supuestos de arrendamientos, cesiones de uso...); como medida complementaria o alternativa se podría desarrollar reglamentariamente la creación y regulación de las “*oficinas provinciales*” a las que se refería la Ley 1/1998, de 4 de junio de régimen local de Castilla y León estableciendo unos controles de todo tipo de expedientes de explotación de los bienes, para homogeneizar los criterios a seguir en toda la comunidad autónoma, facilitando a dichas entidades modelos de pliegos, de ordenanzas etc...

- la polémica sobre quién es la persona indicada por el ordenamiento para el correcto desempeño del puesto de secretaría en estas entidades, dado que se trata de funciones reservadas en principio para unos determinados funcionarios como son los funcionarios de habilitación de carácter nacional, así como la escasa o casi nula regulación de este tema en las normas de los últimos veinte años, y la imprecisión ante la llevanza de estos puestos por otras personas. Es necesaria una regulación actualizada por parte del Gobierno Central, y en este momento actual se está tramitando la normativa reglamentaria de desarrollo del régimen de la habilitación nacional que no debería dejar lagunas en este campo; así como un desarrollo normativo más preciso por parte de la Comunidad Autónoma donde se permita, al igual que en otras Comunidades Autónomas, la figura de la agrupación de Entidades Locales Menores para el sostenimiento en común del puesto de secretario, clasificándolo como puesto independiente de nueva creación.

- el problema del cumplimiento en la rendición de cuentas de estas entidades locales a los órganos de fiscalización externa y otras administraciones, problema íntimamente relacionado con el anterior, y que puede llegar a afectar a su propia pervivencia.

Las consecuencias proporcionales al incumplimiento o incluso gravosas como puede ser la amenaza de disolución, podrían mejorarse, a mi entender, siguiendo estas pautas:

Regulación normativa de un régimen más sencillo y flexible de exigencia de la gestión presupuestaria y contable hacia estas entidades (a nivel estatal), acompañada de un régimen jurídico propio esté regulado a nivel autonómico de simplificación y racionalización en cuanto a la organización y funcionamiento de las mismas

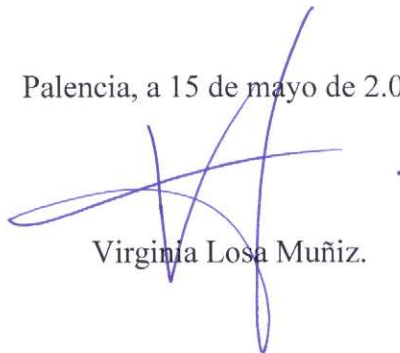
Es necesario y fundamental simplificar la gestión contable en estas ELM, de menor capacidad y con muy pocas competencias asignadas

El Tribunal de Cuentas recomienda en estos casos de disfunciones acudir a las administraciones asistenciales, es decir, a las Diputaciones Provinciales, cuando las entidades de menor tamaño perciban la inexistencia de capacidad con la que hacer frente a alguna de esas funciones, en especial las que se encuentran encomendadas a un determinado Cuerpo de Funcionarios como hemos visto. Por ello tal vez debiera repensarse la capacidad de las propias instituciones provinciales para poder prestar o incrementar la asistencia técnica que tienen encomendada y sobre todo los medios que a ella se destinan para dar cumplimiento a todas estas necesidades, pues si bien es verdad,

es conocido que estas instituciones emplean recursos en la gestión de competencias “impropias”, y no se debe olvidar la esencia misma de la función asistencial de estas instituciones que impone una obligación de colaboración dirigida a evitar el abandono o dejación de funciones por falta de medios.

La idea de servicio público y la más eficaz realización de los fines comunes deben ser puntos de orientación en **esta necesaria tarea de revisar y reajustar el concepto de entidad local menor y de adaptarlo al momento municipal presente**. Se deberían respetar allí donde el impulso tradicional los mantiene y cuando su actividad separada realicen una verdadera función eficaz que contribuya a los fines que la justifican e impulsan la vida del municipio, pero siempre y cuando no se abuse de situaciones que por pura exaltación de antiguas formas locales no bastarían para sostener situaciones anacrónicas y que entorpecerían el desarrollo de los municipios mismos.

Palencia, a 15 de mayo de 2.015



Virginia Losa Muñiz.