

## Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal

José Luis Blasco Díaz

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Jaume I  
blasco@uji.es

### Resumen

*La legislación autonómica recoge la existencia de las tradicionales entidades de ámbito territorial inferior al municipal con una diversa configuración y finalidad a partir de la legislación básica estatal. Ello se debe normalmente a la necesidad de limitar la creación de nuevos municipios y de posibilitar también la descentralización de competencias y la participación de sus vecinos. Ese régimen recoge en parte la regulación anterior a la vigente, que respondía a otros principios. El papel de los ayuntamientos en los procesos de creación de estas entidades sigue siendo limitado, pues la decisión final suele corresponder a la Comunidad Autónoma, una vez que la Constitución ha reconocido la autonomía municipal y ha garantizado su participación en todos los asuntos de su interés. Partiendo de esta realidad, consideramos necesario determinar cuándo puede justificarse la creación de esas entidades, así como establecer la posición que debe ostentar el municipio.*

### Palabras clave

*Descentralización, entidades locales menores, autonomía local.*

## Decentralization, autonomy and smaller local government entities

### Abstract

*The regional legislation reflects the existence of traditional smaller local government entities with a different configuration and aim from the basic national legislation, usually due to the need to limit the creation of new municipalities and to allow the decentralization of responsibilities and participation of their residents. This system incorporates part of previous regulations, which were responding to other principles. The role of local governments in these processes is still limited because the final decision usually corresponds to the autonomous region, in spite of the fact that Constitution has recognized municipal autonomy and has guaranteed its participation in all matters of its interest. Given this reality, it is necessary to determine when the creation of these entities can be justified and to establish the position that should be reserved for the municipality.*

### Keywords

*Decentralization, smaller local government entities, local autonomy.*

## I. INTRODUCCIÓN

Si bien en nuestro régimen local no siempre se ha recogido de una forma adecuada la diversidad tipológica municipal, con las desfavorables consecuencias que ello ha tenido para determinadas poblaciones, las denominadas entidades locales menores, o de ámbito territorial inferior al municipal, sí que han gozado normalmente de un reconocimiento. Sin que sea objeto de este trabajo la exposición del devenir histórico de su régimen,<sup>1</sup> podemos indicar que ya en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 se admitían sus peculiaridades, y que en la legislación posterior también se tuvieron presentes las necesidades de los vecinos residentes en núcleos poblacionales que no gozaban del estatus de municipio.<sup>2</sup>

Esa tradición se recoge en la legislación vigente, de forma que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), cuando trata de los tipos de entidades locales (artículo 3.2) señala que gozan de esa condición “las entidades de ámbito territorial inferior al municipal”, en el caso de que las instituya o reconozca la respectiva Comunidad Autónoma, conforme a su artículo 45. En éste se determina que su finalidad será la administración descentralizada de núcleos de población separados, y establece unas reglas necesarias para su creación. De esta previsión obtenemos un primer dato sobre su régimen, con una doble faz, siendo la primera que la potestad de configurar esa realidad inframunicipal es de carácter autonómico, por lo que en su mano está contemplar en su mapa territorial la existencia de tales entes, así como, se ha venido entendiendo, la de ir creando cada uno de ellos. La segunda, que parece deducirse, como ha sido una apreciación generalizada, que el municipio no tiene la facultad para decidir sobre la existencia en su término municipal de dichas entidades.

En esos trazos básicos deben insertarse las otras previsiones legales, que son bien de carácter supletorio –como el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), y el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT)–, o constituyen el marco regulador autonómico. En cualquier caso, por la trascendencia que tiene en su régimen actual, hay que recordar que los preceptos recogidos en el TRRL

---

1 Tradicionalmente su reconocimiento ha venido ligado a la administración de unos bienes de su titularidad. Véase sobre sus antecedentes a Torres Curdi, F., *Las Entidades Locales Menores en el Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1985, pp. 78 ss., Menéndez García, P., “Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio”, en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Madrid, 2011, pp. 1681 y ss., Guirado Cid, C., “Las entidades locales menores: antecedentes legislativos y regulación actual. Régimen murciano”, *Anales de Derecho*, núm. 11, 1991, pp. 237 ss., Orduña Rebollo, E., “Las entidades territoriales inferiores al municipio. Del pasado al futuro”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, tomo I, Valencia, 2000, pp. 745 ss., y Pizarro Nevado, R., *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, Granada, 2002, pp. 24 y ss.

2 Como se apunta en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1518, de 8 de septiembre de 1994, la existencia de este tipo de entidades es un fenómeno que puede calificarse de universal, como ocurre con la *aldeia* o el *povo* en Portugal, la *borgata* o *frazione* en Italia, las *settionen de Communes* en Francia, la parroquia civil en Inglaterra y las parroquias sin otra calificación en Suiza.

sobre dichas entidades provienen, precisamente, de la legislación anterior a la LBRL, es decir, de la que las configuraba bajo el régimen legal preconstitucional, de modo que, como luego veremos, muchos de sus rasgos tradicionales han subsistido hasta nuestros días, una vez consagrada constitucionalmente la autonomía de los municipios, desconocida en ordenamientos anteriores.<sup>3</sup> De ahí, la necesidad de proceder a su examen conforme a la LBRL y el actual contexto constitucional, en el que el municipio se configura como poder público y entidad básica de la organización territorial del Estado, con una autonomía que salvaguarda su capacidad de decidir bajo su propia responsabilidad sobre aquello que sea su interés (artículo 2 LBRL).

En consecuencia, por un lado, habrá que determinar en cada caso el engarce con la actual naturaleza del municipio de lo que, en muchos casos, es una perpetuación de preceptos vigentes a mediados del siglo pasado. Por otro, debe establecerse la posición que le queda reservada en el ejercicio de la referida potestad autonómica, lo que plantea diversas cuestiones sobre su necesidad y justificación desde la actual realidad municipal.

## II. LA CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPAL

### 1. Las previsiones autonómicas sobre este tipo de entidades

Como es sabido, si bien corresponde al Estado fijar los principios y criterios básicos de la organización y las competencias de los entes locales, ese régimen ha de permitir que las Comunidades Autónomas intervengan en su ámbito territorial. Sin embargo, cabrá recordar que la Constitución no realiza atribución competencial alguna sobre régimen local, y que, en cuanto a las competencias autonómicas, su artículo 148.2 se refiere, por un lado, a las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, lo que tiene que ver con el mapa municipal y, por ello, con cuestiones relativas a la organización territorial autonómica. Por otro, el precepto constitucional alude, en general, a las funciones que correspondían a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. En el aspecto de nuestra atención, tras la anterior potestad estatal, primero algunos Estatutos de Autonomía y, poco después, la LBRL dispusieron la intervención autonómica. Aquellos, regulando los entes locales propios, y ésta, realizando una determinación competencial que permite a las Comunidades Autónomas instituir o reconocer estas entidades (artículo 3.2.b), y, por medio de sus leyes, regularlas (artículo 45.1).

---

<sup>3</sup> Elementos que ya encontramos en el referido Estatuto de 1924 y en el Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de junio de 1924. También luego, con la Ley de Régimen Local de 1955 (Texto Articulado y Refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955), la más inmediata y en parte subsistente regulación hasta la vigente, que las configuraba como entidades locales diferenciadas, concretándose su régimen en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952.

Por consiguiente, tras el envío a las Comunidades Autónomas para su regulación, la LBRL establece un régimen básico del que resultan diversas cuestiones de importancia. En ese contexto, hay que plantearse el alcance de las competencias autonómicas en cuestiones como la que tratamos, en los que el interés municipal no sólo es evidente, sino que su ejercicio también puede incidir sobre el efectivo desarrollo de su autonomía. En ese sentido, por la diversidad del mapa municipal español y por las singularidades que algunas entidades locales poseen en cada Comunidad Autónoma, se ha apreciado la conveniencia de que sea ésta la que tenga un papel esencial en su ordenación territorial interna,<sup>4</sup> interiorizando en alguna medida el régimen local. Por ello, en esta materia, debe ser su legislación la que determine los supuestos en que se justificará esa opción, así como la encargada de otorgar al municipio, como principal afectado por esta posibilidad, un papel acorde con su configuración constitucional. No debería ignorarse la potencialidad que ésta encierra, tanto en lo referido a su vertiente institucional, como organización básica y vertebradora del diseño territorial autonómico, como a su espacio competencial.

El estado de cosas actual se puede constatar en la conceptualización que se hace de los entes locales desde la perspectiva autonómica. De tal modo, con carácter general los Estatutos de Autonomía los integran en la estructura territorial de la Comunidad, estableciendo que la misma se organiza en municipios y las demás entidades territoriales, en su caso. En consecuencia, será la política sobre organización territorial de cada Comunidad Autónoma la que determinará el mapa local en sus diferentes escalas, desde lo inframunicipal hasta lo supramunicipal. Así se refleja en algunos de los Estatutos de Autonomía de reciente reforma (Cataluña y Andalucía), que al atribuir la competencia exclusiva sobre organización territorial, especifican que incluye en todo caso la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de la Comunidad Autónoma, lo que abarca tanto a los municipios como, en su caso, de las entidades locales de ámbito territorial inferior y las comarcas que puedan constituirse.

Pero, junto a ello, también invocan la descentralización intracomunitaria como uno de los principios de su estructuración territorial, que si bien debe servir para atribuir mayores competencias a los municipios de su ámbito, revitalizando su posición, también puede justificar la creación o promoción de entidades de carácter territorial inferior al municipal. No obstante, pocos son los Estatutos que mencionan estas entidades, y lo hacen mayoritariamente en la delimitación competencial, al reservarse exclusivamente la regulación de los entes locales propios o éstos en concreto.<sup>5</sup> En

4 Así, entre otros, Salazar Benítez, O., “Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local: claves para una lectura constitucionalmente óptima de la Autonomía Local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 309, 2009, p.109. Especialmente, han considerado Rebollo Puig, M., y Pizarro Nevado, R., “Las Entidades Locales Autónomas”, *Administración de Andalucía*, núm. 42, 2001, p. 60, que la posibilidad autonómica de configuración resulta razonable, al ser el sistema de asentamientos de las poblaciones muy variado, como lo es el tamaño de los pueblos y sus formas de relación.

5 En el primer caso, por ejemplo, Castilla y León (artículo 70), Murcia (artículo 13), Andalucía (artículo 59), mientras que en segundo, Extremadura (artículo 58), Asturias (artículo 10), La Rioja (artículo 8) y Cataluña (artículo 151).

algunos casos se remite su regulación a una posterior ley autonómica (Castilla y León, Aragón, Murcia y Extremadura). Otra cosa ocurre en Asturias y Galicia respecto a la parroquia rural, pues el Estatuto de la primera dice que se reconocerá su personalidad jurídica como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana (artículo 6.2), mientras que en el de la segunda tan sólo que por Ley se le podrá reconocer personalidad jurídica (artículo 50). En cualquier caso, como señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 diciembre (FJ 4.b), entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de su disponibilidad, de modo que se trata de unas entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica.

El desarrollo de la legislación básica y de las previsiones estatutarias, junto a la diferente realidad y tradición en cada territorio autonómico, ha dado lugar a una heterogénea regulación. Esa diversidad se evidencia en la misma motivación de la normativa autonómica, de modo que su finalidad puede ser muy diversa, según la Comunidad Autónoma de nuestra atención y también dentro de ésta. Así, normalmente se hace referencia a la problemática existencia de los pequeños municipios y a la necesidad de no multiplicar su número, aunque también a la de poner en marcha fórmulas de desconcentración y descentralización, para lo que se consideran idóneas estas entidades, mientras que en otros casos ni se nombran. Por consiguiente, si generalmente este tipo de entidades locales se han regulado en las leyes autonómicas sobre régimen local, se ha hecho con una variada concreción, ya que en algunas se prevé tan sólo lo referido a los requisitos para su constitución, adaptando poco más de lo establecido en el artículo 45 LBRL, mientras que en otras se contiene una regulación más pormenorizada, estableciendo también las competencias que podrán ejercer, su financiación, etc., lo que es trascendente en cuanto a la garantía de la posición del municipio.

De tal forma, en las Comunidades Autónomas sin una gran tradición al respecto, se pone el peso sobre la descentralización, buscando favorecer los mecanismos que la posibiliten. En consecuencia, se prevén estas entidades junto a otras fórmulas, como las juntas de vecindad, los distritos y las delegaciones territoriales. No en balde, en casos como la Ley 20/2006, de 15 diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, se contempla esa finalidad entre sus diversos objetivos, como es el de prevenir el minifundismo municipal y la consiguiente disminución de la capacidad de gestión en este primer nivel de la Administración pública. Lo mismo ocurre con la Ley 2/2003, de 11 marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, al inspirarse en los principios de descentralización y desconcentración, con la Ley 14/1990, de 26 julio, de Administraciones Públicas de Canarias, o con el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, que aprueba la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Asimismo, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, al establecer la organización territorial del municipio, dispone que éste, con la finalidad de acercar la acción administrativa a la población, facilitar la participación ciudadana y dotar de mayor eficacia a la prestación de servicios, podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales, que podrán ser desconcentradas o descentralizadas, entre las que se incluyen las entida-

des vecinales o entidades locales autónomas. Por su parte, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, establece una diversidad amplia de objetivos generales para su constitución, como son incrementar la calidad de vida de los vecinos y vecinas, optimizar la gestión administrativa de los servicios públicos municipales, promover o intensificar la participación ciudadana o proteger singularidades históricas o culturales vinculadas a un sector de la población o del territorio municipal.

En los otros casos, se reconoce la situación existente junto a la necesidad de limitar la creación de nuevos municipios. Así ocurre con la Ley 6/1988, de 25 agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, al decir que constituyen una singularidad de esa Comunidad Autónoma,<sup>6</sup> por lo que trata de potenciarlas de acuerdo con el principio de descentralización en que se inspira toda ella. Igualmente, con la Ley 7/1999, de 9 abril, de Administración Local de Aragón, que limitando la creación de nuevos municipios, reconoce la gestión descentralizada por medio de las entidades locales menores. Por su parte, la Ley 1/2003, de 3 marzo, de la Administración Local de La Rioja, limitando también la creación de nuevos municipios, pretende mejorar la gestión descentralizada de las entidades locales menores,<sup>7</sup> mientras que la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, hace lo propio con los tradicionales Concejos. Con igual finalidad, y con una referencia explícita tanto a la descentralización funcional como al fomento de fórmulas asociativas o de agrupación de pequeños municipios, la Ley 5/1997, de 22 julio, de la Administración Local de Galicia, y la Ley 1/1998, de 4 junio, de Régimen Local de Castilla y León, establecen una regulación abierta y flexible de las entidades locales menores que posibilite e impulse su creación. Asimismo, la Ley 3/1991, de 14 marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, prevé las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio como fórmula de funcionamiento descentralizado y de ejecución de aquellas competencias que le sean propias.

Finalmente, en otros casos se ha regulado con ese objeto únicamente. Así ocurre con la Ley 6/1994, de 19 mayo, que regula las Entidades Locales Menores de Cantabria, donde se denominan Juntas Vecinales y se las califica de instituciones tradicionales de convivencia con arraigo histórico importante en la vida de los pueblos, reconociéndolas los vecinos como instrumento de participación en el conjunto de la vida municipal y de defensa de los intereses y del patrimonio común de la localidad. También es el caso de la Ley 11/1986, de 20 noviembre, de las Parroquias Rurales de Asturias, que las define como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana. Por su parte, la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, dice que constituye un instrumento útil

6 Se refiere a la existencia de núcleos de población de huerta o de campo, tradicionalmente denominados pedanías o diputaciones, que por su elevado número de habitantes y por su riqueza, podrían aspirar a constituirse en entidades locales menores.

7 Tanto en este caso como en el anterior también como fórmula alternativa que evite y encauce tensiones segregacionistas.

para mayor acercamiento del gobierno municipal a determinados núcleos poblacionales, por lo que persigue dotarlas de la suficiente autonomía y régimen competencial como para garantizar el logro de sus fines.

En cualquier caso, corresponde a las Comunidades Autónomas configurarlas, creándolas o reconociéndolas, por lo que coexisten en el territorio nacional una tipología diversa de las mismas, en lo que ha tenido un peso decisivo su tradicional existencia en algunos de sus territorios, en los que se reconoce una situación anterior a la ley autonómica, que ésta, en todo caso, deberá actualizar conforme a una nueva realidad local.<sup>8</sup> Esta diversidad lleva a plantearnos si, desde una perspectiva contraria, sería posible que una Comunidad Autónoma pueda descartarlas expresamente en su territorialidad, es decir, no tanto desestimar su creación cuando sea solicitada, como excluir toda posibilidad *a priori*. Hasta el momento, ninguna Comunidad Autónoma lo ha hecho, de modo que la ausencia de regulación propia no ha impedido que se hayan creado, aplicando la legislación básica y supletoria estatal. Precisamente, del artículo 45.1 LRBRL parece desprenderse un mandato para que las leyes autonómicas de régimen local regulen estas entidades locales, a las que su artículo 3.2 les ha otorgado esa naturaleza, aunque no es una cuestión que sea pacífica en la doctrina.<sup>9</sup>

## 2. La organización territorial autonómica y la naturaleza de las entidades locales menores

Las disposiciones legales anteriores se deben contextualizar con las aspiraciones estatales y autonómicas sobre el mapa municipal que persigan establecer, en un territorio, como es bien sabido, con más de ocho mil municipios, gran parte de ellos con una población inferior a los mil habitantes.<sup>10</sup> Las dificultades que para la adecuada gestión de los servicios públicos, y no sólo municipales, esta situación provoca son evidentes, a lo que se intenta hacer frente con previsiones como las del artículo 13.3 de la LRBRL, por el que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer

8 Así se hizo, por ejemplo, en Cataluña, con una acción dirigida a la definición de la estructura territorial propia, mediante el acuerdo de su Gobierno de 9 de junio de 1992, dándoles continuidad como entidades municipales descentralizadas, suprimiendo algunas de ellas. Asimismo, La Ley asturiana 11/1986, de 20 de noviembre, dispuso un plazo para que las entidades locales menores legalmente constituidas pudieran acogerse al régimen propio de las parroquias rurales, y transcurrido el mismo se consideraría la situación de cada una de ellas, decidiendo su disolución o sustitución por la parroquia rural.

9 En este sentido entiende Alonso Mas, M<sup>a</sup>. J., "Título IV", en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Madrid, 2005, p. 835, que el artículo 45 LRBRL se desprende un imperativo para la legislación autonómica, no resultando posible que impida su constitución, mientras que considera Pizarro Nevado, R., "Artículo 45", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo I, Valencia, 2007, p. 1062, que la LRBRL no impone la existencia de estas entidades.

10 Según las cifras de población proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2010, 1.058 municipios tenían menos de 100 habitantes, 2.743 municipios tenían entre 101 y 500 habitantes, y 1.061 municipios tenían entre 501 y 1.000 habitantes.

medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Actuaciones de este tipo se han llevado a cabo en países de nuestro entorno, con una finalidad racionalizadora,<sup>11</sup> mientras que en España desde hace treinta años su número no hace más que aumentar,<sup>12</sup> siendo de nuevo una cuestión de actualidad con motivo de la necesaria eficiencia y racionalización del gasto público.

En este contexto, hay que plantearse si la subsistencia o la creación de entidades de ámbito territorial inferior al municipal es una solución o puede incidir negativamente en aquella problemática. De hecho, se da una gran diversidad en cuanto a su número y tradición en las diversas provincias españolas, siendo ilustrativo a estos efectos el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, en el que figuran inscritas 3.715, y de donde resulta que mientras en algunos lugares son generalizadas, en otros su número es testimonial o ni siquiera existen.<sup>13</sup> Por ello mismo, dependerá de la perspectiva que adoptemos, en muchas ocasiones mediatizada por la concreta finalidad de la entidad que se pretenda crear, lo que determinará sus rasgos y necesidad. Con carácter general –dejando al margen sus funciones tradicionales sobre bienes propios–, las previsiones legales siempre se encaminan a evitar la disgregación municipal, fomentando el asociacionismo, para acto seguido prever su propósito, como es la gestión descentralizada de competencias, con inspiración en los principios de eficacia y eficiencia, invocándose también en ocasiones como nuevo objetivo la participación.<sup>14</sup> Por ello, la justificación y realidad de su existencia y promoción habrá que buscarla en diversos factores, que deberán encontrarse en la base de la política autonómica sobre organización territorial, donde esa descentralización adquiere efectividad propia. En cualquier caso, en todos estos aspectos deberá tener una manifiesta importancia la adopción de una solución basada en la adecuación de la fórmula

11 Como se apunta en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005, p. 69, la estructura municipal española es poco homogénea, no habiéndose producido una reforma importante del mapa municipal como en otros países. De tal modo, en Alemania, se pasó de 25.000 a 8.414 municipios, en Dinamarca de 1.387 a 275, en Suecia de 5.343 a 1.033, en Gran Bretaña de 1.520 a 522 y en Bélgica, de 2.359 a 596.

12 Según los datos del Registro de Entidades Locales, de los 8.022 municipios de 1980 hemos pasado a los 8.116 en 2011, siendo muy pocos los municipios extinguidos (consulta en mayo de 2011: [http://www.mpt.es/areas/politica\\_local/sistema\\_de\\_informacion\\_local\\_-SIL-/banco\\_de\\_datos/registro\\_eell.html](http://www.mpt.es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/banco_de_datos/registro_eell.html)).

13 Datos de Registro de Entidades Locales: Andalucía 47, Aragón 43, Principado de Asturias 39, Illes Balears 1, Cantabria 524, Castilla y León 2.229, Castilla-La Mancha 41, Cataluña 58, Comunidad Valenciana 7, Extremadura 24, Galicia 9, Comunidad de Madrid 2, Comunidad Foral de Navarra 348, País Vasco 339 y La Rioja 4. Como señala Tolivar Alas, L., “La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales”, *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, p. 114, mientras que en buena parte de nuestro territorio estas entidades reflejan una anomalía del modelo territorial imperante, en otras partes su multitudinaria presencia constituye en sí mismo un modelo diferenciado.

14 En este sentido, señala Pizarro Nevado, R., “Artículo 45”, cit., p. 1059, que hoy en día estas entidades, junto a su legitimación histórica, se justifican institucionalmente como cauce de profundización en la participación ciudadana y por su amplitud como entes prestacionales para una mejor satisfacción del principio de eficacia.

elegida a las finalidades perseguidas y a la menor incidencia en la capacidad de decisión municipal.

### **2.1. La descentralización y la desconcentración**

En algunas ocasiones, su justificación reside en la instauración y la prestación de servicios públicos municipales en núcleos poblacionales separados. Como hemos visto, lo encontramos expresado de diversos modos en la legislación autonómica: la descentralización de la administración municipal (Castilla y León); la administración descentralizada de sus intereses (La Rioja, Aragón, Galicia); la gestión descentralizada de las competencias municipales (Madrid); administración descentralizada (Murcia); administración descentralizada de núcleos de población separados o con características peculiares (Canarias), etc. En este sentido, como dice la Sentencia Tribunal Supremo de 16 enero 1998 (RJ 1998\302), los fines de la entidad local menor han de determinarse en función de los elementos necesarios para que la entidad sea una realidad, y es que la razón de ser de una entidad local menor está en que mediante su creación y asumiendo ésta, por vía de descentralización, las competencias que la Ley permite, se acerca el hacer y la eficacia de la Administración al administrado, al ciudadano, que ve satisfechas mejor sus necesidades. Ciertamente, la descentralización puede jugar un importante papel en la formas en que pueden prestarse esos servicios, en aquellos casos en que sean susceptibles de ello, pues en otros será más adecuado, eficaz y económico prestarlos con un mayor alcance territorial, y de ahí que se fomente el asociacionismo municipal como la otra cara de la moneda.

Como en numerosas ocasiones se ha señalado, las ventajas de la descentralización residen en que son los propios interesados quienes gestionan los asuntos que les afectan, en su carácter democrático y en la mayor eficacia que supone en la gestión pública. Esta es la visión que los municipios reclaman que debe ser adoptada por las Comunidades Autónomas, para que avancen en el proceso de descentralización intracomunitaria.<sup>15</sup> En el ordenamiento local, esta idea se revela claramente en el artículo 2.1 LBRL, que sienta la regla general de que el Estado y las Comunidades Autónomas deben asegurar el derecho a intervenir de los municipios en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses, por lo que les deben atribuir “las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y de la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos”.

<sup>15</sup> Asimismo, en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 el principio de autonomía se concreta en los principios de descentralización y de subsidiariedad, de modo que, como se expresa en su artículo 4.3 “el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, aunque “la atribución de una responsabilidad a otra debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

En consecuencia, si la descentralización es un principio que coadyuva a que los municipios puedan gestionar los asuntos que le son propios, debe ser también tenido en cuenta por esos municipios en la forma de gestión de sus competencias y en su organización, pues, no en balde, se encuentra recogida en el artículo 6 de la LBRL como principio informador de su actuación, junto a la desconcentración. Precisamente, algunas normas autonómicas se refieren en estos supuestos a una desconcentración (como Canarias) o a una descentralización de tipo funcional (como Galicia), aunque se ha venido entendiendo generalmente que se trataría de una descentralización territorial,<sup>16</sup> ya que supone que por la Comunidad Autónoma se trasfieran competencias propias del municipio a la entidad local menor. No obstante, una vez más la realidad muestra que las situaciones pueden ser tan variadas que es difícil establecer un criterio general en cuanto a su carácter, pues de diversa forma se refleja en la legislación autonómica.

Que sea una manifestación de la descentralización territorial hace que deba tenerse en cuenta que la constitución de este tipo de entidades será viable en cuanto se den una serie de requisitos y presupuestos. No en balde, en ocasiones, será más factible una descentralización funcional que una de tipo territorial,<sup>17</sup> ya que en la legislación local existen diversas fórmulas para la administración descentralizada en núcleos de población separados que puede adoptar el municipio en ejercicio de su potestad de autoorganización reconocida en el artículo 4.1.a) LBRL, y que no cabe articular a través de estas entidades. Asimismo, para reclamar que se presten servicios existen en la LBRL otros mecanismos, que pueden también impulsar los vecinos.

Algunos ejemplos que podemos encontrar en la realidad municipal son los órganos territoriales de gestión desconcentrada,<sup>18</sup> los representantes del alcalde<sup>19</sup> y, es-

---

16 Como, entre otros, Alonso Mas, M<sup>a</sup> J., ob. cit., p. 838, para quien no se puede equiparar con la simple descentralización funcional que origina las Administraciones instrumentales, ya que en el caso de la entidad local menor su substrato, aunque forma parte del substrato del municipio, es propio de ella, lo que se corrobora por el hecho de que su constitución puede también plantearse por iniciativa de la población afectada. Asimismo, entiende Guirado Cid, C., ob. cit., pp. 237-238, que la descentralización se adecua más a su régimen, con un mayor nivel de acercamiento de la Administración al ciudadano que el representado por la desconcentración, pues supone la traslación de la titularidad de competencias y la atribución de personalidad jurídica propia, por lo que pueden gestionar sus asuntos de forma diferenciada del municipio matriz.

17 Como ha entendido Rosa Moreno, J., "Aproximación histórica a la articulación de los núcleos separados de población", *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 262, 1994, p. 245, existen diversas posibilidades organizatorias alrededor de una adecuada e imaginativa implementación de la potestad autoorganizatoria municipal, de modo que los municipios pueden dotar a los núcleos separados de fórmulas no personificadas de organización pero en las que la satisfacción de las lógicas exigencias de estos núcleos puede ser plena

18 Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio (artículo 24.1 de la LBRL).

19 Se podrán nombrar por el alcalde en cada uno de los poblados y barriadas separados del casco urbano y que no constituyan entidad local, entre los vecinos residentes en el mismo (artículo 20 del TRRL)

pecialmente, los entes descentralizados,<sup>20</sup> así como la responsabilidad que se les puede confiar a determinados concejales. Igualmente, en la legislación autonómica se prevén diversas fórmulas de descentralización y participación, ofreciendo en algunos casos varias opciones, entre las que se cuenta la creación de este tipo de entidades. Son las Comunidades balear, catalana y andaluza las que incorporan una mayor diversidad de posibilidades. La Ley balear establece que los ayuntamientos pueden crear distritos y delegaciones territoriales que, sin tener la condición de entidades locales, son formas de organización descentralizada o desconcentrada del municipio. Por ello, dispone que la creación de entidades locales menores es subsidiaria respecto de las otras figuras descentralizadoras, de forma que para su creación se tendrá que justificar la imposibilidad de recurrir a otros mecanismos que permitan la participación para la defensa de sus intereses en una gestión descentralizada. En cuanto a la Ley andaluza, es la que más claramente presenta esta cuestión, al hacerlo con motivo de la organización territorial del municipio y atribuirle la capacidad de decidirlo en el ejercicio de su potestad de autoorganización y como manifestación de su plena autonomía política. Así, podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales, que podrán ser desconcentradas –denominadas distritos, barrios, aldeas, pedanías u otras denominaciones de análoga significación–, o descentralizadas, que podrán ser entidades vecinales o entidades locales autónomas.

## 2.2. *La participación*

En otras ocasiones se apela a la participación. En este caso, sería desde la perspectiva de que estas entidades son mecanismos adicionales de acercamiento del poder público a los ciudadanos y, por ello, instrumentos del poder democrático.<sup>21</sup> Por ejemplo, para articular la participación de los vecinos en el gobierno de los núcleos de población separados que no alcancen la población requerida o la participación vecinal en los barrios de las ciudades (Aragón y La Rioja). De hecho, puede considerarse que en muchos casos, por la poca trascendencia efectiva que pudiera tener la descentralización de servicios, otorgar algún estatus a las pequeñas poblaciones sólo tiene sentido si se configura como un cauce para facilitar su participación, aproximando el Consistorio a los ciudadanos, o para colmar reivindicaciones municipalistas, pero sin obviar que también existen otros cauces institucionales para atender esas aspiraciones legítimas, y que las diversas fórmulas de participación son susceptibles de adoptarse en el ejercicio de la potestad de autoorganización.

<sup>20</sup> El Pleno podrá acordar el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios (artículo 132.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales).

<sup>21</sup> Así, Alonso Mas, M<sup>a</sup>. J., ob. cit., p. 835.

En efecto, al igual que antes, esa participación se pueden conseguir también por otras vías que no cabe articular a través de estas entidades (distritos, órganos de participación ciudadana, etc.).<sup>22</sup> De hecho, en la legislación autonómica se prevén diversas fórmulas de participación, e, incluso, en algunos casos para la creación de estas entidades se tendrá que justificar la imposibilidad de recurrir a otros mecanismos que permitan la participación para la defensa de sus intereses, o sólo deberán crearse cuando la mayoría de la población lo pida. En Galicia, por ejemplo, con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales, el pleno puede acordar la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada, que tienen que integrar concejales, representantes de vecinos y de las asociaciones ciudadanas. La Ley balear prevé asimismo fórmulas territoriales participativas, como los entes autónomos locales y los referidos distritos. También la legislación catalana prevé órganos territoriales de participación, cuando constituyan núcleos separados de población. Podemos incluso plantearnos desde un criterio finalista que, si el artículo 45.1 LBRL expresa y claramente dice que estas entidades sirven “para la administración descentralizada de núcleos de población separados”, no prevé su creación para otras finalidades que no sea la indicada, por lo que la mera participación no la justificaría. Es más, en diversas leyes autonómicas ya se prevé la participación de las entidades locales menores en asuntos municipales.

### 2.3. *Carácter y naturaleza*

Lo que se pretenda con la creación de estas entidades, es decir, la finalidad perseguida por la legislación autonómica (gestión de servicios, participación, etc.), determinará que podamos entender que nos encontramos ante un fenómeno de auto-organización, de descentralización de la gestión municipal, de ordenación territorial o ante entes representativos de la población afectada. No en balde, surge la cuestión de concretar en qué supuestos deberá ser idónea cada una de tales opciones, de cuál deberá ser su justificación. Habrá que determinar si existen unos intereses diferenciados de los vecinos de la posible entidad, o si simplemente se trata de una fórmula descentralizadora, ya que las consecuencias y requisitos deberían ser diferentes para un caso o para el otro. Asimismo, dado que esa decisión se impone al ejercicio de la autonomía municipal, deberá tenerse en cuenta que cualquier decisión al respecto afecta al conjunto de los habitantes del municipio, al incidir sobre el ejercicio de sus competencias y sobre su forma de organización. Ello por cuanto, como se dice en la mencionada Sentencia 214/1989 (FJ 15) “se trata de entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en un régimen de descentralización”, que a la legislación autonómica corresponderá precisar.

---

<sup>22</sup> Fórmulas en las que incide la Recomendación n° 19, de 6 de diciembre de 2001, del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

Por consiguiente, lo anterior nos lleva a intentar determinar la naturaleza de estas entidades, y si están dotadas de autonomía, como en ocasiones se ha podido entender. Respecto a lo primero, en alguna legislación autonómica (como Galicia o Murcia) se las califica de entes locales territoriales, lo que también entiende parte de la doctrina,<sup>23</sup> mientras que desde otra perspectiva no sería entidades de este tipo, por la especificidad de sus fines y de sus competencias, pues no institucionalizan la globalidad de intereses de la colectividad, y de ahí que no estén dotadas de todas las competencias y potestades necesarias para ello. En cualquier caso, se trata de entidades y no de meros órganos desconcentrados del municipio en que radican, aunque forman parte de éste, por lo que disponen de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines,<sup>24</sup> y tienen elementos similares a las entidades territoriales, aunque no existe, en cualquier caso, una separación del municipio, ya que su población lo es también del municipio, al igual que su territorio.

Precisamente, respecto a lo segundo, entendemos que la realidad indica que en ningún caso nos encontramos ante entes dotados de autonomía plena para la gestión de sus intereses, que la Constitución en su artículo 137 sólo reconoce a los municipios, y provincias. En este sentido, hay que recordar que, en su ratificación, España declaró que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicaría en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. Sin embargo, no faltan normas autonómicas que se refieran a esa autonomía (por ejemplo, Extremadura), y recientemente incluso el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de mayo de 2008 (RJ 200815401) ha dicho que la autonomía que afirman la Constitución de los municipios y provincias y la Carta Europea de la Autonomía Local de los entes locales, también corresponde a las entidades locales menores en las que se da el autogobierno vecinal, aunque lo único que sucede es que ha de realizarse en el ámbito competencias diseñado por el legislador, al que corresponde definir los márgenes dentro de los que se desenvuelve. Es decir, a juicio del Tribunal, le corresponde establecer la medida de la autonomía local para estos entes. También una parte de la doctrina ha considerado que poseen esa autonomía, mientras que otra entiende que la atribución de un régimen autonómico a las mismas sería cuestionable por no tener apoya-tura constitucional, y porque el nivel de competencias de las mismas es insuficiente para la consecución y control de sus propios fines,<sup>25</sup> o que esa autonomía es una mera

23 Así, Rebollo Puig, M., y Pizarro Nevado, R., ob. cit., pp. 64-65.

24 Así, *Nuevo Régimen Local*, tomo I, Madrid, 2001, p. 647, y Guirado Cid, C., ob. cit., p. 238, para quien se trata de un ente territorial descentralizado del municipio regido por el principio de especialidad, p. 251. Para Tort i Donada, J., *Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya*, Barcelona, 1993, p. 44, se trata de un ente jurídico-administrativo singular, con una delimitación que afecta exclusivamente al ámbito de ejercicio de su competencia.

25 Así, Guirado Cid, C., ob. cit., p. 250, y Torres Curdi, F., ob. cit., pp. 70-71. Sostiene Menéndez García, P., ob. cit., p. 1710, que la autonomía cuando no se refiere a los entes locales que la tienen constitucionalmente garantizada, aparece debilitada y sus confines son más indeterminados y ambiguos.

atribución legal que no puede equipararse a la autonomía institucional de municipios y provincias.<sup>26</sup>

Si por autonomía entendemos la posibilidad de un ente de comportarse según sus propias decisiones en los asuntos de su competencia, sin sometimiento en su ejercicio más que a controles de legalidad, sin que pueda establecerse relación alguna de jerarquía o subordinación respecto a los otros entes territoriales, debemos convenir que se trata de una autonomía limitada. Que en algún grado puedan gozar de autonomía, nos lo indica tanto el dato del componente político-representativo de estas entidades, que deberán contar necesariamente con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, como la apelación legal a sus intereses propios y peculiares. Que esa autonomía es limitada y se encuentra subordinada a la que ostenta el municipio a la que pertenece, nos lo indica tanto el hecho de que sus acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento (artículo 45.2.c LBRL),<sup>27</sup> como que en algunos casos –de la legislación supletoria– sus competencias sean subsidiarias de las municipales.<sup>28</sup> Esa naturaleza también se nos muestra en lo dispuesto en el artículo 50 LBRL sobre los conflictos de atribuciones, al disponer en su número primero que los que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma Corporación local se resolverán por el Pleno, cuando se trate de conflictos que afecten a entidades locales de las previstas en el artículo 45 LBRL, mientras que se atribuye a la Comunidad Autónoma los conflictos de competencias planteados entre diferentes entidades locales. Por consiguiente, si por un lado un posible conflicto entre la entidad y el municipio seguiría esta última vía de solución, lo que significa que se trata de un relación articulada por el principio de competencia y no de subordinación,<sup>29</sup> un conflicto entre dos de estas entidades pertenecientes a un mismo municipio se deberá solucionar por éste, con la posición que esa atribución conlleva.

En definitiva, la LRBL las configura como entidades a medio camino entre el pequeño municipio y un órgano descentralizado, por cuanto recoge, por un lado, su carácter representativo y, por otro, somete algunos de sus actos a tutela del ayuntamiento del municipio al que pertenecen. A esto último responde también que se prevean en ella “para la administración descentralizada de núcleos de población separados”, de modo que la integración en el municipio, y por las propias peculiaridades determinadas por su misma existencia, no obsta para que gocen de una cierta auto-

26 Pizarro Nevado, R., *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, cit., p. 191.

27 Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 (fundamento jurídico 15.b), se trata de una facultad de tutela referida a un catálogo tasado de supuestos de incuestionable relieve para el propio municipio, y como garantía misma de la institución municipal.

28 En el caso de la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, que serán de su competencia cuando no esté a cargo del respectivo Municipio (artículo 38.e TRRL). Asimismo, el RPDT establece que la junta vecinal ejercerá sus competencias sobre la parte del territorio municipal que le haya sido asignada y sin perjuicio de la general del municipio a que pertenezca (artículo 46).

29 En este sentido, Pallarès Serrano, A., “Aproximación al régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Cataluña”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009, p. 153.

nomía limitada y circunscrita, sin perjuicio de su dependencia del mismo también en lo material. Así lo señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 diciembre 1991 (RJ 1991\9515), al entender que mantienen cierta autonomía en la gestión de los intereses específicos que le son propios determinados en función de las competencias que les atribuye la Ley, y el ámbito territorial en que manifiestan aquéllas. Por ello, será trascendente la finalidad para la que se crea cada concreta entidad.

### III. LA CONTINGENCIA Y VOLUNTARIEDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO Y LA DISCRECIONALIDAD AUTONÓMICA

Ha indicado el Tribunal Supremo que lo que caracteriza a las entidades locales menores es su contingencia y voluntariedad. Está en la mano del órgano autonómico competente crearlas o no hacerlo, en función de las circunstancias concurrentes, así como decidir sobre su disolución. No obstante, como subraya aquél, la potestad autonómica si bien es discrecional, ha de partir de unos elementos reglados, fijados legalmente.<sup>30</sup> Ello supone tanto que, aún cuando concurren todos los presupuestos establecidos en el ordenamiento, la decisión final corresponde adoptarla normalmente al gobierno autonómico, como que esa decisión no puede ser arbitraria ni apartarse del fin establecido en el ordenamiento, ni excluye el control jurisdiccional sobre lo acordado. Por ello, los requisitos fácticos, el procedimiento a seguir, el fin perseguido con su creación y los principios presentes en nuestro ordenamiento, se constituyen en elementos clave para examinar la adecuación de la decisión autonómica, que se insertará en el criterio de su política territorial. A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2001 (RJ 2001\1582) ha señalado –aunque en relación a la creación de nuevos municipios– que la concurrencia de los requisitos establecidos en la normativa “son sólo el presupuesto mínimo necesario e indispensable para que pueda tomarse en consideración el proyecto de creación, pero no significa que su existencia necesariamente conduzca a ello”, pues “la decisión final, debe implicar un margen de discrecionalidad, que permita valorar otros aspectos, por parte del órgano que tiene atribuida la competencia”.

Habiendo tratado ya lo concerniente a su finalidad, analizaremos a continuación lo que se establece sobre los otros extremos en la legislación supletoria estatal –que recoge diversas previsiones de la regulación de la Ley de Régimen Local de 1955, que recogía asimismo lo dispuesto en normas anteriores–, poniendo de relieve lo que en cada caso se ha previsto en la autonómica –ya que algunas de estas normas son más restrictivas que otras–,<sup>31</sup> y partiendo de las reglas básicas del artículo 45 LBRL. Por

<sup>30</sup> Véanse las Sentencias de 16 de enero de 1998 (JUR 1998\302) y de 21 septiembre 2006 (JUR 2006\7454). Asimismo, se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1996 (JUR 2006\6341), que no basta con la mera voluntad de los vecinos, sino que tienen que darse además otras circunstancias adicionales.

<sup>31</sup> Por ejemplo, señala Pallarès Serrano, A., ob. cit., p. 141, que la legislación catalana es más restrictiva que la de otras Comunidades Autónomas, al exigir la concurrencia de tres requisitos de forma conjunta y no de forma alternativa.

consiguiente, es conveniente que en primer lugar nos fijemos en los requisitos que han de ser cumplidos para la constitución de una entidad de este tipo, para luego examinar algunas causas que pueden llevar a esa decisión y, en consecuencia, las funciones que tendría que desempeñar. No en balde, según establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1998 (RJ 1998\302), los elementos formales junto con la finalidad o concreción del interés público a satisfacer, son elementos objetivamente reglados, debiendo determinarse los fines de la entidad local menor en función de los elementos necesarios para que la entidad sea una realidad: población, territorio, organización y medios.

### **1. El núcleo de población y sus derechos e intereses característicos como rasgos diferenciadores**

Los rasgos que deben sustentar la diferenciación de la entidad local menor respecto del resto del municipio al que pertenece son los establecidos en los artículos 42 TRRL, 40 y 43.2 del RPDT. Aunque no son motivos que lleven sin más a su creación, son elementos de necesaria concurrencia, pues vienen a ser los presupuestos sobre los que se constituiría, en su caso, esa entidad, coincidentes con los elementos esenciales del municipio. Sobre dichos elementos se proyectan los derechos e intereses que caracterizan a ese núcleo de población y que habrán de ser satisfechos por la organización que se aspira a constituir, según la Sentencia Tribunal Supremo de 20 mayo 2002 (RJ 2002\8511). Por ello, la delimitación territorial sobre la que se asienta esa porción de la población es una operación consustancial a la existencia misma de estas entidades. Así, en el artículo 41 del RPDT se establece que tiene que tratarse de núcleos de población que, dentro de un mismo término municipal, cuenten con características propias específicas o peculiares, o, dicho de otro modo, con intereses específicos y colectivos diferenciados de los generales del municipio.<sup>32</sup> Sin embargo, dada la indeterminación de la referencia a dichas características, hay que buscar los elementos que ayuden a fijar su significado, encontrándose algunos en el propio RPDT o en las especialidades que sobre diversos aspectos introduce la legislación autonómica.

El referido precepto determina los supuestos en que, existiendo un núcleo de población, se podrán constituir entidades de ámbito territorial inferior al municipio, que se reconducen a la preexistencia de la entidad o la creación de un nuevo núcleo de población. Realmente, un núcleo de población separado siempre tendrá sus características peculiares, por ser un antiguo municipio, por ser un nuevo núcleo (por ejemplo, turístico), por su funcionamiento tradicional en forma de concejo abierto, por ser una de las tradicionales parroquias, lugares, etc. Por ello, en la legislación autonómica no es extraño que, junto a la exigencia de que se trate de un núcleo urbano

---

<sup>32</sup> El texto de 1955 comenzaba por establecer que debía de tratarse de caseríos o poblados que, bajo las denominaciones que luego recogió la LBRL, formasen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes con características peculiares dentro de un municipio.

de población separado del que resida el Ayuntamiento, sin continuidad entre sus edificaciones, se planteen otras más,<sup>33</sup> como lo es que le separe una cierta distancia del núcleo municipal. Lo anterior se debe poner en relación con lo dispuesto en el artículo 47 del RPDT, para determinar el territorio de estas entidades que no lo tuvieren delimitado con anterioridad, estableciendo las reglas que se deberán tener en cuenta dentro de lo posible. También aquí observamos el anclaje con la regulación tradicional, pues algunas de las características especiales o peculiaridades se reconducen a que se trate de una antigua parroquia rural, un concejo abierto tradicional o un antiguo municipio anexionado a otro,<sup>34</sup> invocándose en los demás casos al casco de la parroquia, lugar, aldea, anteiglesia, barrio, anejo, pago u otro grupo semejante,<sup>35</sup> y, además, a los terrenos circundantes que posean o cultiven los vecinos de la entidad o constituyan el patrimonio de ésta. En otros casos, es el Ayuntamiento quien deberá asignar a la nueva entidad el ámbito territorial que sea preciso para el cumplimiento de sus fines, por lo que, si bien se le priva de decidir sobre su constitución, competencias y financiación, se le permite participar en la determinación de la parte de su término municipal que se verá afectado por la decisión autonómica.<sup>36</sup>

Como hemos dicho, la existencia del núcleo de población debe conectarse con la concurrencia de intereses propios de la comunidad vecinal afectada, singulares respecto de los generales del municipio. En caso contrario nos encontraríamos ante una simple fórmula de gestión descentralizada de servicios, como prevén diversas normas autonómicas, de modo que la menor o mayor presencia de esos intereses será la que podrá determinar una opción u otra, con diferentes requisitos y consecuencias. Así, en la mayor parte de la legislación autonómica se considera de capital importancia su existencia, aunque en otros casos su concurrencia se relativiza por la finalidad de estas entidades. Por ello, en vía de principio serán esos intereses –que deberán ser especificados en la solicitud para su promoción, caso que esta sea la vía elegida (ar-

33 Como lo dispuesto en la Ley balear de que ese núcleos de población tenga un mínimo de cincuenta años de existencia debidamente acreditados por medios probatorios, que esté a una distancia al núcleo principal donde radique la capitalidad del municipio que se determinarán reglamentariamente, y que no abarque más de un núcleo urbano.

34 En su Sentencia de 13 diciembre 1991 (RJ 1991\9515) el Tribunal Supremo establece un límite temporal a la previsión del artículo 47.2 RPDT, que tiene la finalidad de facilitar la delimitación territorial de los entes locales que se forman al ser incorporados a otro municipio respetando los que tenían cuando fueron objeto de anexión, simplificando con ello los trabajos relativos a esa delimitación, al entender que no pueden lograrse cuando ha transcurrido un siglo desde su anexión, pues las circunstancias de todo orden han experimentado una mutación y con ello desaparecido la causa que justifica dicho precepto

35 Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2007 (RJ 2007\3314) esta noción de “casco”, como sustrato territorial para la delimitación de una nueva entidad, se hace sobre la base de una cierta homogeneidad tradicional del asentamiento histórico que, precisamente por esta característica, pretende y obtiene el reconocimiento de su condición de entidad local de ámbito inferior al municipio, por lo que no puede ser identificada, sin más, con la derivada de aplicar la regulación de las farmacias o de los transportes urbanos.

36 En ambos casos, se determinará a propuesta de la junta vecinal u órgano colegiado de control, por acuerdo del Ayuntamiento, y si éste no lo fijara en el plazo de treinta días, lo hará la Comunidad Autónoma (artículo 45 RPDT). En cambio, el artículo 43 TRRL establece que es la Comunidad Autónoma la que aprobará los acuerdos municipales en orden al establecimiento de los límites territoriales de la entidad creada y la separación patrimonial.

título 43.2 RPDT)– los que determinarán la conveniencia de que un determinado grupo de vecinos puedan acceder a una gestión más próxima mediante un órgano representativo. Dejando al margen lo relativo a la administración de su patrimonio, cabe plantearse la naturaleza de esos intereses propios y diferenciados de los que representa el municipio y de tal índole que determinen la necesidad de crear una entidad de estas características y no se colmen con la utilización de otras fórmulas, unos intereses que no serán tan importantes como para que se puedan constituir en municipio pero que justifiquen incidir externamente sobre la potestad de autoorganización del municipio, introduciendo en su organización territorial de forma singular un nuevo ente que va a condicionar necesariamente el ejercicio de sus competencias, como poco. Y, consecuentemente, la existencia de un derecho a constituirse en entidad inframunicipal.

Ni en la Constitución ni en la LBRL se prevé la existencia de unos intereses que se prediquen para núcleos de población que no sean municipio.<sup>37</sup> Bien al contrario, de los artículos 137 y 140 de la Constitución se desprende que los intereses para cuya gestión se reconoce una autonomía son del municipio, por lo que a la vecindad local corresponderán en su conjunto. Debe ser ésta, en consecuencia, la que decida cómo gestionarlos, pues no para otra cosa se reconoce esa autonomía. Por consiguiente, corresponde al municipio decidir la forma de ejercer sus competencias, el modo de atender mejor sus funciones, estando en el centro de estas decisiones los derechos de sus vecinos, y singularmente el que exige la más adecuada prestación de sus servicios. Pero junto a ello, las decisiones que al respecto se adopten deberán tener también en cuenta el impulso descentralizador, la participación si se quiere, y la prestación más próxima a los ciudadanos, principios de deben informar toda la actividad administrativa.

Cabrá recordar la insuficiencia del criterio del interés para determinar el ámbito de la autonomía de los entes locales territoriales, siendo la idea de la participación la delimitadora del ámbito municipal de actuación. Iguales conclusiones pueden predicarse en lo concerniente a unos posibles intereses propios de determinados vecinos del municipio, de modo que, en atención a las peculiaridades que antes se han indicado, lo que les correspondería en un derecho a participar en los asuntos municipales en los que se manifieste un interés singular o especial para el núcleo de población al que pertenecen. De igual manera, habrá intereses de otros vecinos ante determinadas decisiones municipales que posibilitarán esa participación por otros medios, sea una participación orgánica o funcional. Por tanto, debería ser el municipio el que identificara o reconociera en primera instancia la presencia de los intereses de ese núcleo de población con características particulares, y, en consecuencia, facilitar de un modo concreto su intervención en los asuntos afectados por los mismos, optando entre la creación de este tipo de entidades para el ejercicio de determinadas compe-

---

<sup>37</sup> Por su parte, entiende Pizarro Nevado, R., “Artículo 45”, cit., p. 1057, que estas entidades constituyen la expresión de toda una población asentada en un territorio, de una comunidad política con intereses propios netamente diferenciados de los generales del municipio.

tencias, lo que les dará un innegable margen decisorio, y algunas de las fórmulas de administración y gestión que antes hemos indicado.

Sin embargo, con el régimen actual, más allá de la capacidad decisoria del municipio, tras su planteamiento por los vecinos impulsores, y si el municipio no aprecia la concurrencia de tales intereses, puede hacerlo la respectiva Comunidad Autónoma, que deberá otorgar su apoyo bien a los pretendidos intereses de aquellos habitantes o bien a los del municipio, mediatizado todo ello, como antes hemos dicho, por su política territorial en la mayoría de los casos. Los criterios para determinar esos intereses podrán ser diversos, y se relacionan con los requisitos para la constitución de estas entidades. De tal modo, podrán funcionar como parámetros para realizar dicha determinación tanto la constatación de que una materia ha sido tradicionalmente de su interés (caso de la prestación de un servicio o la gestión de unos determinados asuntos),<sup>38</sup> como la existencia bienes o derechos propios de los vecinos del núcleo (que ha sido su justificación histórica), o las características del núcleo de población y de la actividad pública de que se trate. Así, por ejemplo, la legislación autonómica se ha referido a intereses específicos y colectivos diferenciados de los generales del municipio (Castilla-La Mancha), a la existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio (Castilla y León), a la concurrencia de circunstancias de orden geográfico, histórico, social, económico o administrativo que requieran la constitución de la nueva entidad (Navarra y Cataluña),<sup>39</sup> o, incluso, a que no se presen adecuadamente los servicios (Comunidad Valenciana) o que se pudieran prestar mejor. Por consiguiente, la diferente motivación autonómica no siempre responde a la finalidad establecida por la ley básica, por lo que sería conveniente que en la futura ley de régimen local o bien se recogiera ese amplio electo de posibilidades (descentralización, participación, administración del patrimonio, etc.) o se remitiera a la legislación autonómica la determinación de su finalidad, sin condicionarla con la fórmula tradicional todavía hoy vigente.

En cualquier caso, se tratará de unos intereses con unas características tales que aconsejen una mejor gestión de cargo del vecindario mediante una administración separada e independiente del municipio en el que estuviera sito, y no por cualquier razón fuera que lleve a plantear esa opción. Concurriendo este junto a los otros requisitos, no han faltado ocasiones en que el Tribunal Supremo ha entendido procedente la constitución de la entidad aun frente a otros intereses, como la mejor la capacidad operativa y la autogestión de los entes locales, argumentos de la Comunidad Autónoma (así, en su Sentencia de 26 de noviembre de 1992, RJ 1992\9334).

---

38 Así, en los informes del Consejo de Estado que anteriormente se debían emitir, se daba una singular importancia a la historia y a la tradición.

39 Por ejemplo, en Asturias, en relación con los servicios, se enumerarán, justificando su exclusividad para la población del núcleo. Asimismo, podrán hacerse constar instituciones y costumbres tradicionales con implantación en la parroquia rural que se deseen conservar o rehabilitar.

En cambio, en otras ocasiones (Sentencia de 16 de enero de 1998, RJ 1998\302), ha señalado que, aun cumpliéndose los requisitos reglados que la Ley establece como necesarios para su creación, estos por sí solos no son suficientes, ya que habrá de ponderarse la primacía del interés autonómico, siendo en todo caso el núcleo de la decisión que se adopte de carácter discrecional, sin que exista un derecho preexistente de los vecinos para constituirse en una entidad local menor. Precisamente, y a diferencia de lo que se dice en la primera Sentencia mencionada, también en otros pronunciamientos posteriores se ha mantenido que no existe un derecho a obtener la creación de la entidad local menor (como en su Sentencia de 20 mayo 2002, RJ 2002\8511). Se reitera así lo que era doctrina del Consejo de Estado,<sup>40</sup> por la que no existe nada parecido a un derecho subjetivo por parte de un núcleo diferenciado y con características peculiares para erigirse en entidad local menor, es decir, no hay norma alguna que reconozca a los vecinos promotores el derecho a la constitución de las entidades, pues jamás fue así y menos una vez constitucionalizada la autonomía municipal. De tal modo, como se dice en aquella Sentencia, el cumplimiento de los requisitos que se exigen para solicitarla conduce simplemente a la incoación del correspondiente procedimiento administrativo al que ha de dar término la Comunidad Autónoma, la cual, para resolver, ha de tener, además, presente el interés municipal y el autonómico.

## 2. La entidad local menor y la gestión descentralizada

Al determinar su finalidad, la LBRL establece implícitamente un condicionamiento para la creación de este tipo de entidades. De tal modo, como parte de aquellos intereses, en muchos de los casos en los que se pretenda una gestión descentralizada de competencias deberán concurrir una serie de circunstancias económicas o administrativas que la justifiquen, lo que remite a las competencias o servicios de los que la entidad tendrá que hacerse cargo y a la existencia de los medios necesarios para ello.

### 2.1. *La eficacia en la prestación de los servicios públicos municipales y la atribución competencial*

Dado que la finalidad de la creación de las entidades locales menores es la administración descentralizada de sus núcleos de población, se deberá estar a la eficacia, la eficiencia y la economía que ha de suponer esa opción. Eficacia y economía aparecen asimismo como criterios en la propia legalidad vigente supletoria, de forma que para proceder a su creación, en el oportuno expediente deberá demostrarse la suficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que se le quieran atribuir, o se evidencien notorios motivos de necesidad económica o administrativa, como ha venido exigiendo la jurisprudencia y resulta del propio RPDT, al constituir su ausencia

causas para su disolución (artículo 49). Por ello, el objetivo último deberá ser siempre la mejora para los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos locales.

La valoración sobre la mejor forma de prestar esos servicios a los habitantes de los núcleos de población que los reivindican corresponderá realizarla a la Comunidad Autónoma. Por ello, es necesario justificar adecuadamente tanto la capacidad para cumplir con lo que motivó su pretensión como las ventajas que la nueva situación ha de suponer para los vecinos afectados. Tal valoración debe basarse en una apreciación de las circunstancias fácticas que concurren en el municipio afectado, por lo que se podrá estimar que concurren los elementos necesarios para dar una respuesta positiva, como también cabrá una decisión opuesta fundada en una valoración distinta de tales circunstancias de hecho, según señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 septiembre 2006 (RJ 2006\7454).

Precisamente, en el anterior pronunciamiento el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de examinar si no ocurría lo contrario, es decir, si los principios de eficacia y eficiencia no se vulneraban con la fragmentación de la prestación de los servicios municipales. Consideró que puede ocurrir así cuando la mayor parte de los mismos se prestan por el municipio, y recordando que la propia LBRL regula otros tipos de entidades, como son las mancomunidades, cuya finalidad es precisamente la ejecución en común de obras y servicios determinados, lo que está inspirado en el principio de eficacia, como también preconizan de uno u otro modo la mayoría de las leyes autonómicas. Para el Tribunal, no basta con que los núcleos de población que quieren convertirse en entidades locales menores revistan peculiares características, lo que ocurre en la mayoría de los casos, sino que hay que plantearse sin concurren intereses económicos o administrativos que justifiquen su constitución. En efecto, por su parte, el municipio también podrá alegar un interés público en la no constitución de la pretendida entidad. En este sentido el Tribunal Supremo señaló en su Sentencia de 16 de enero de 1998 (RJ 1998\302), que si hay que tener en cuenta la primacía del interés autonómico cuando está en juego el reparto territorial del poder, también hay que tener en cuenta la autonomía organizativa del Ayuntamiento, lo que lleva a que en concreto haya que analizar si los servicios se prestaban adecuadamente por el Ayuntamiento y si con la creación de la entidad podría haber perjuicios al conjunto del municipio. De tal modo, comúnmente se contempla en la legislación autonómica que su constitución no determine una notoria pérdida de calidad en la prestación de los servicios generales del municipio o que impida el normal cumplimiento de sus obligaciones (Murcia, Galicia, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura), pues, en caso contrario, existirán intereses superiores, dimanantes de la integridad en la prestación de servicios por el ayuntamiento y en el mantenimiento de su adecuada capacidad administrativa y económica que descartarán la constitución de una nueva entidad.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de determinar las competencias que correspondería ejercer a la nueva entidad, lo que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 diciembre (FJ 4.b), conllevará una redistribución competencial que no podrá afectar al contenido competencial mínimo de los municipios. Dado el

carácter supletorio de la regulación estatal, las leyes autonómicas determinan también esas competencias, lo que afectará a las que podrá ejercer el municipio en cada Comunidad Autónoma.<sup>41</sup>

El anclaje de la regulación supletoria estatal en las normas precedentes lo encontramos una vez más en el artículo 38 del TRRL,<sup>42</sup> que recoge lo que antes disponía la Ley de Régimen Local de 1955. En cambio, generalmente las previsiones autonómicas actualizan esos cometidos y, con un carácter amplio, se suelen referir a funciones de interés de la entidad local relativos a la administración y conservación de bienes públicos,<sup>43</sup> la prestación de servicios esenciales,<sup>44</sup> otras de tipo administrativo<sup>45</sup> y las que se pudieran delegar con la asignación de los recursos que sean necesarios para su ejercicio. De igual modo, las potestades que en la LBRL se reconocen al municipio, pueden corresponder también a estas entidades, debiendo la ley autonómica concretarlas (artículo 4.2 LBRL).<sup>46</sup> Si puede considerarse que en atención a su finalidad y a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto debería ser el acuerdo de creación de cada entidad el que determinara las competencias que podrá ejercer de las que establecen las normas autonómicas, más amplias en unas que en otras,<sup>47</sup> en otros casos se determinan ya legalmente las competencias propias de la entidad local menor, de modo que las ejercerá una vez creada, cualquier que sea su finalidad última o sus circunstancias (por ejemplo,

---

41 Para Pizarro Nevado, R., “Artículo 45”, cit., p. 1079, la legislación autonómica no estaría privando a los municipios de nada, sino ordenando su prestación de forma descentralizada para la mejor satisfacción de los intereses propios de las distintas comunidades vecinales.

42 Establece que tendrán competencias sobre construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; limpieza de calles; mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales; y ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

43 Como la administración y la conservación de su patrimonio, y la regulación y la ordenación de su aprovechamiento y de su utilización; la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de las vías, los caminos y el resto de bienes de uso o servicio público de interés exclusivo de la entidad local menor; o la mejora, la conservación y la reparación de las vías urbanas.

44 Como la limpieza viaria, el alumbrado público, el abastecimiento de agua, el mantenimiento de alcantarillado o la recogida de residuos.

45 En algún caso, incluso el otorgamiento de licencias de obras, cuando el municipio cuente con planeamiento aprobado (Aragón), servicios de policía urbana y rural, ordenación del tráfico (Cataluña) y recaudación (Murcia.)

46 Hay que señalar que de la atribución competencial a la Junta Vecinal que realiza el TRRL (artículo 41), resulta que, de no disponer otra cosa la legislación autonómica, cuentan de con potestad presupuestaria, tributaria y normativa. Entiende al respecto Rebollo Puig., M., “Artículo 4”, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia, 2007, pp. 146-147, que ante el silencio de la legislación autonómica no se puede entender con carácter general que el ente local no territorial no tiene potestad o prerrogativa que no se le haya conferido expresamente, sino que puede desempeñar una amplia función la idea de las potestades implícitas e inherentes a otras o a la misión que se haya confiado al ente.

47 Por ejemplo, en Cantabria y Asturias son pocas las competencias que se prevén, consistentes en la administración y conservación de su patrimonio y la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización, la conservación, mantenimiento y vigilancia de sus caminos rurales y de los demás bienes de uso y de servicio público de interés exclusivo de la entidad y la prestación de servicios y ejecución de obras que sean de exclusivo interés de la entidad.

Comunidad Valenciana y Andalucía).<sup>48</sup> Esta opción puede romper la correspondencia con los motivos de su creación y su adaptación a los intereses concurrentes, provocando una falta de adecuación entre la necesidad y su resultado, que puede llevar tanto a la creación injustificada de entidades como a su denegación por esa falta de adecuación, aun cuando se hubieran podido valorar otras circunstancias.

En cualquier caso, no tienen una generalidad de funciones, como sí ocurre con el municipio, sino que la capacidad de dichas entidades es limitada y finalista, pues su falta de sustantividad política incide en su régimen de competencias.<sup>49</sup> Limitada en cuanto se concretan las competencias que podrán ejercer o servicios que podrán prestar. Finalista en cuanto sólo deberían ser las competencias necesarias para dotar de contenido el motivo de su creación. En este sentido, a la vista del régimen competencial establecido en algunas normas autonómicas, hay que plantearse el efectivo y real motivo de su creación, pues cuanto más competencias se les hayan atribuido o se les puedan atribuir, menos obedecerán al criterio de especialidad, por lo que podrían configurarse como cuasi-municipios. Este es el resultado, por ejemplo, de la previsión de la norma catalana de que en el supuesto de que la entidad se cree en virtud de la fusión o agregación de municipios, pueda prestar los servicios que gestionaba anteriormente el municipio extinguido.<sup>50</sup> Es más, como en ocasiones se ha considerado, una extensión competencial amplia que ignore el principio de especialidad que las riges determina que carezca de sentido la segregación de parte de un municipio para constituir otro independiente, ya que con la creación de una entidad local menor se conseguiría prácticamente el mismo resultado.<sup>51</sup>

Por lo demás, un ejemplo de la diversa vocación de estas entidades lo encontramos en la Ley andaluza, donde diferencia las entidades de gestión descentralizada entre la forma de entidad vecinal o de entidad local autónoma, en función del alcance de la descentralización. Las primeras son creadas para la gestión descentralizada de servicios locales de interés general y ejecución de obras de la competencia municipal que asumen por delegación del ayuntamiento, mientras que las segundas lo son para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas por el ayuntamiento.

48 En Andalucía sí que se establecen unas competencias mínimas de las entidades locales autónomas. Véase al respecto, Rebollo Puig, M., y Pizarro Nevado, R., ob. cit., pp. 79 y ss., que señalan que supone un novedad radical y única.

49 Así lo considera Alonso Mas, M<sup>a</sup> José, ob. cit., pp. 836-837.

50 De modo que, para Pallarés Serrano, A., ob. cit., p. 152, esta previsión de continuidad pretende ser un estímulo para paliar y rebajar el rechazo a la fusión o agregación de municipios por parte del ente afectado por la extinción.

51 Así, Lliset Borrell, F., “La competencia de las entidades locales menores”, *Revista Española de derecho Administrativo*, núm. 50, 1986, pp.262-263.

## 2.2. *La viabilidad de la nueva entidad local*

La prestación de unos servicios determinados, constitutivos de un interés que ha de servir para justificar su creación, conlleva la necesidad de garantizar su viabilidad y una suficiencia financiera.<sup>52</sup> Como se ha señalado, la regulación estatal supletoria determina que para que la Comunidad Autónoma acuerde la disolución de una de estas Entidades será necesario que se compruebe en expediente la carencia de recursos suficientes para sostener los servicios mínimos que le estén atribuidos, o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa (artículos 45 TRRL y 49 RPDT). Junto a ello, en la legislación autonómica se establecen también razones que tienen que ver con su viabilidad o incumplimiento de los requisitos para su existencia, como es el descenso del número de habitantes<sup>53</sup> o que no cumplan ya con la finalidad para la que fueron creadas,<sup>54</sup> lo que se reconduce a la fórmula general mencionada de los notorios motivos económicos o administrativos.

Por consiguiente, será necesario que la entidad nazca con una capacidad económica y de gestión que deberá conservar durante toda su existencia, extremos que deberán acreditarse,<sup>55</sup> por lo que no analizar con un mínimo de rigor unas previsiones sobre ingresos y gastos debería determinar su imposibilidad.<sup>56</sup> A estos efectos, el artículo 156 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado,<sup>57</sup> pero sí en los del

52 En este sentido, anteriormente el Consejo de Estado vino señalando diversos requisitos en sus dictámenes, como la viabilidad suficiente para subsistir (nº 34117 y nº 38764) o los medios económicos suficientes o base económica bastante para atender los servicios que le correspondan (nº 16034, nº 18255 y nº 19818).

53 Así, no alcanzar su población la cifra de dieciséis habitantes o no existir tres unidades familiares, al menos, aunque se alcance la población mencionada (Navarra), o simplemente la pérdida de población (La Rioja y Aragón).

54 Por ejemplo, cuando celebradas elecciones locales, hubiesen quedado reiteradamente sin cubrir los órganos rectores de la Entidad por falta de candidaturas (Castilla y León), cuando carezca de los recursos necesarios para ejercer sus competencias (Madrid), por falta de funcionamiento de sus órganos de gobierno u otras razones de conveniencia económica o administrativa así se justifique (La Rioja y Aragón), por incumplimiento continuado y manifiesto de las competencias que detenten (Castilla y León), o en caso en caso de reiterado y deficiente funcionamiento (Madrid).

55 Por ejemplo, con expresión de los ingresos debidamente justificados que integran su presupuesto, y del importe de gastos previstos (Baleares, Galicia y Castilla-La Mancha).

56 Por ejemplo, en el supuesto examinado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sentencia núm. 228/2010 de 2 febrero (JUR 2010\112756).

57 La Sentencia del Tribunal supremo de 17 de enero de 1997 (RJ 1997\553) establece que sin perjuicio de la prohibición de que las entidades locales menores tengan tributos propios, la segunda prohibición de que tengan participación en los impuestos estatales se refiere a una participación inmediata. Es decir, lo que sería contrario al ordenamiento jurídico es que se otorgasen a las entidades locales menores de forma directa participaciones en los impuestos estatales que percibe el municipio. Ello resulta justificado por la limitada capacidad de este tipo de entes, y con objeto de que esta eventual participación directa no suponga una interferencia en el complejo mecanismo que a propósito del tema establecen los artículos 112 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales. Pero nada impide por el contrario una participación media-

municipio a que pertenezcan. Asimismo, establece que las leyes autonómicas que regulen estas entidades determinarán los recursos integrantes de sus respectivas haciendas, de entre los previstos en aquél texto para los municipios, incluso la prestación personal y de transporte, salvo cuando la tuviera acordada el ayuntamiento con carácter de generalidad.

Por ello, para garantizar aquella viabilidad, las leyes autonómicas determinan los recursos que deberán integrar la hacienda de las entidades locales menores,<sup>58</sup> junto con otras previsiones para la compensación de los gastos que soporten, mediante convenios, por ejemplo (Castilla y León). Así, para garantizar esa suficiencia financiera es común la obligación de destinar parte del presupuesto municipal a sufragar los servicios y competencias de la entidad, así como su funcionamiento (Baleares, Castilla y León, Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía),<sup>59</sup> a lo que se une que en no pocas ocasiones deberá realizar también las inversiones necesarias, con lo que el ayuntamiento no tendría la plena capacidad de autodisposición que siempre se le ha reconocido, lo que puede afectar al núcleo esencial de sus potestades.<sup>60</sup> Ahora bien, cuando nada han dispuesto las leyes autonómicas, y ante la ausencia de recursos propios, los de estas entidades han dependido de la voluntad municipal de transferirlos, que no se ha visto condicionada legalmente en sentido positivo ni por la misma existencia de la entidad más que limitadamente.<sup>61</sup>

Por lo demás, aunque no lo haga la legislación estatal, es importante mencionar que algunas normas autonómicas establecen también como criterio para su creación y para garantizar su viabilidad la existencia de una población mínima, un mínimo de habitantes empadronados. Aunque hay disparidad en su número –por ejemplo, cin-

---

ta, esto es, que obtenida por el municipio la participación en impuestos estatales se utilice esta fuente de ingresos municipal para la financiación de las entidades locales menores.

58 Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado, tasas y precios públicos, contribuciones especiales, subvenciones y otros ingresos de Derecho público, ingresos procedentes de operaciones de crédito, multas, aportaciones municipales y participaciones en los ingresos del municipio (Castilla y León, Galicia, Murcia y Castilla-La Mancha). Véase al respecto Pizarro Nevado, R., *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, cit., pp. 211 y ss.

59 En correspondencia, en algunas ocasiones se viene estableciendo que estas entidades contribuya al pago de las cargas generales del Ayuntamiento, en la proporción que se establezca cuando se creen (Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura), por lo que en ningún caso se tratará de una equivalencia entre ingresos y gastos generados.

60 Como ha establecido el Tribunal Constitucional, la autonomía de los entes locales “exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (Sentencia 104/2000, de 13 de abril, FJ 4). La autonomía local en la vertiente del gasto, dice en la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo (FJ 10), entraña también la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos.

61 En este sentido, ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 febrero 2000 (RJ 2000/7066), que de no establecer la legislación autonómica los recursos integrantes de las haciendas de estas entidades, la normativa estatal aplicable no impone la asignación de otras cuotas participativas en los ingresos municipales que aquellas que resulten necesarias para atender a las necesidades de cobertura de las mínimas competencias que a los entes locales menores atribuye el artículo 38 TRRL, cualesquiera que puedan ser las aspiraciones de los mismos.

cuenta (Rioja y Comunidad Valenciana), cien (Navarra), doscientos cincuenta (Aragón) o quinientos habitantes (Cantabria), salvo excepciones—,<sup>62</sup> tal exigencia persigue hacer factible su constitución, evitando tanto que cualquier mínimo núcleo de población sin capacidad administrativa y financiera promueva una iniciativa de este tipo, como que sea propuesta en aquellos lugares con una elevada población estacional, por la descompensación en la prestación de servicios y su financiación que ello acarrearía. Es esta una cuestión que ha sido tratada por el Consejo de Estado con motivo de la constitución de nuevos municipios, planteándose que si legalmente no se establece un mínimo poblacional, habrá de considerarse simplemente si por razón de una mínima o escasa población falta la concurrencia de algunos de los requisitos legales, señaladamente la falta de calidad en la prestación de servicios en razón de la excesiva carga financiera que supondría la organización administrativa o bien a la falta de núcleo de población.<sup>63</sup> De tal modo, el número de vecinos será una de las circunstancias concurrentes que deberán de valorarse desde una perspectiva de futuro, debiendo tenerse en cuenta no sólo la necesidad de mantener un nivel adecuado en la prestación de los servicios públicos, sino también la propia viabilidad de los nuevos entes y la racional probabilidad de su subsistencia.<sup>64</sup>

Por ello, nos encontramos ante parámetros para asegurar una mínima eficacia y eficiencia en la prestación de servicios por entidades de este tipo, puesto que tanto el tipo de núcleo y su configuración como el número mínimo de habitantes requerido, así como las responsabilidades que debe ostentar, serán factores tener en cuenta para determinar si puede soportarse la gestión. Junto a ello, es obvio que las mencionadas peculiaridades y la voluntad vecinal y su representatividad, han de influir en la decisión autonómica a adoptar.

### 3. Los intereses sobre su constitución y la posición del municipio

En la mayoría de los casos, detrás de la propuesta para crear una de estas entidades suele haber una pretensión de la población afectada de núcleos de población

62 En otros casos, ese número se deberá determinar reglamentariamente, según dispone la Ley castellano-leonesa o se establece en los dos tercios de vecinos del núcleo de población, como establecen las normas castellano-manchega y gallega.

63 En su Dictamen núm. 835/1991, de 19 de diciembre, señala que su posición tradicional y prácticamente invariable ha sido pronunciarse en contra de la viabilidad de los que ha denominado en repetidas ocasiones como municipios exigüos, por lo que se refiere a su población y recursos, de modo que aunque no hubiera un criterio fijo en punto al número que determinaba la aplicación del concepto, usualmente se han considerado tales, en principio, aquellos que no alcanzan la cifra de 2.000 habitantes y, desde luego, las segregaciones de núcleos con población inferior a aquella cifra se han mirado siempre con prevención. Como dice en el posterior dictamen núm. 1518/1994, de 8 de septiembre, tal criterio es el resultado de una reflexión histórica, que arranca al menos de la Ley de 20 de julio de 1870, vigente hasta el Estatuto Municipal, en la que se estableció una población mínima de 2.000 habitantes. Ciertamente que en la legislación posterior, y en la actual, no se exige un mínimo poblacional, y que en algunas Comunidades Autónomas han establecido mínimos poblacionales para acceder a la segregación.

64 Así, Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sentencia núm. 228, de 2 febrero de 2010 (JUR 2010\112756).

que no cumplen con las condiciones necesarias para constituirse en nuevo municipio, o a los que les ha sido negada esa posibilidad,<sup>65</sup> para alcanzar una cierta autonomía en la gestión de una parte de las competencias municipales, pero también una reacción hacia lo que consideran una inactividad o falta de atención del ayuntamiento a algunas de sus necesidades.<sup>66</sup> Por consiguiente, el interés promotor de estas iniciativas suele ser el de los vecinos afectados, por lo que, al igual que ya sucedía en el régimen anterior, se prevé que el procedimiento para su constitución se inicie con su petición, aunque ahora también se incluye que pueda plantearlo el ayuntamiento correspondiente.<sup>67</sup> Por tanto, la configuración del sistema de creación de estas entidades recoge la fórmula utilizada tradicionalmente, cuando no se reconocía la autonomía local.

Centrándonos en el supuesto habitual, la petición debe partir de la mayoría de la vecindad con derecho a voto residente en el territorio que tenga que ser la base de la entidad, circunstancia que se recoge en la legislación autonómica y en el artículo 43.2 RPDT. También se prevé un trámite preceptivo de información pública vecinal, y que el ayuntamiento informe sobre la petición y reclamaciones habidas (artículo 42 RPDT).<sup>68</sup> La decisión final sigue correspondiendo a una instancia territorial distinta del municipio afectado, que ahora es la Comunidad Autónoma (artículo 42 TRRL). Asimismo, la Comunidad Autónoma y la entidad local menor son las que también pueden solicitar su modificación y disolución, pero no el ayuntamiento (artículo 48 RPDT). Por ello, si bien algunas cosas han cambiado, el esquema procedimental para la constitución de estas entidades sin ser totalmente el mismo, tampoco ha variado radicalmente del anterior,<sup>69</sup> y, en todo caso, el reconocimiento y garantía de la autonomía local consagrados en la Constitución no lo han afectado.

---

65 Se ha llegado al supuesto de querer constituir una entidad local menor a partir del núcleo de otra entidad local menor ya existente, examinado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sentencia núm. 228/2010 de 2 febrero (JUR 2010\112756).

66 Precisamente, la Ley valenciana ha incluido entre los motivos para su creación la acreditación de forma manifiesta de que la prestación de los servicios públicos municipales es deficiente o discriminatoria en relación con el resto del municipio.

67 En el anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005 se preveía igualmente la creación de este tipo de entidades por las Comunidades Autónomas, aunque con el consentimiento expreso de los municipios afectados, salvo que se creasen en supuestos de alteración de términos municipales. Por su parte, el Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el que se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña, establece que el Gobierno también puede constituir entidades municipales descentralizadas, de acuerdo con lo que establece el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

68 Asimismo, en ocasiones también intervienen las diputaciones provinciales (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Galicia) e incluso la Delegación del Gobierno (Castilla-La Mancha).

69 La Ley de Régimen Local de 1955 permitía a los caseríos o poblados que formaran núcleos separados de edificaciones, familias o bienes, con características peculiares dentro de un municipio, constituir Entidades Locales diferenciadas cuando lo solicitasen por escrito la mayoría de los vecinos, con una información pública vecinal, acuerdo del Ayuntamiento y aprobación definitiva por el Consejo de Ministros. Se requería generalmente acuerdo municipal o informe en el caso de núcleos urbanos de nueva creación, aunque decidía el Consejo de Ministros, estando sus acuerdos expresamente excluidos del control jurisdiccional. La diferencia entre ambas actuaciones del municipio se tratan en el Dictamen

Debemos plantearnos por ello sin la posición del municipio en cuyo término pretende constituirse una de estas entidades debe seguir siendo la misma, supe- ditada a la decisión del órgano autonómico, y, en todo caso, qué valor cabe asig- narle. Al respecto, la exposición de motivos de la LBRL, al referirse a la resolución de la tensión “entre uniformismo y diversidad en la organización local”, apela a la necesidad de “una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local”, re- sultando de ella que, en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial, debe primar el interés autonómico. Entendemos que la necesaria pon- deración de todos los intereses presentes debería estar también informada por los diversos principios aquí concurrentes, como son los de autonomía, eficacia y proporcionalidad.<sup>70</sup> Con ellos es posible reducir la discrecionalidad autonómica, junto a la verificación de la concurrencia de los hechos determinantes, lo que no lleva más que a que se deban de interpretar esa posibilidad en sus justos térmi- nos, dependiendo de sus motivos y finalidad. Por consiguiente, la decisión discre- cional autonómica adoptada será válida siempre que no incurra en arbitrariedad, falta de razonabilidad o desviación de poder,<sup>71</sup> debiendo ser la realidad la que prevalezca.<sup>72</sup>

Es evidente que en esa operación debería tener un papel decisivo el informe municipal –aunque sobre ello podemos encontrar diversas posturas–, especialmen- te, en el caso de ser la voluntad corporativa contraria a aquella pretensión. En alguna ocasión se ha puesto de relieve la progresiva pérdida de importancia de la interven-

---

del Consejo de Estado núm. 502/1984. Si nos retrotraemos más en el tiempo, encontramos que en el Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de junio de 1924 se exigía acuerdo firme de reco- nocimiento de la respectiva entidad local menor por parte del Ayuntamiento respectivo, que era obliga- torio ante la existencia de determinadas situaciones de hecho (que se tratase de una parroquia rural, Concejo abierto o antiguo municipio anexionado a otro), siendo en otros casos potestativo, debiendo especificarse también entonces los derechos e intereses que caracterizan a la agrupación. En la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 bastaba acuerdo municipal si era favorable, aunque si era denegato- rio intervenía el Consejo de Ministros.

70 Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2001 (RJ 2002\5405), la proporcionalidad representa una exigencia constitucional para la actividad de la Administración que se erige en principio general del Derecho Administrativo, o, dicho en otros términos, la aplicación del prin- cipio de proporcionalidad en Derecho Administrativo significa que tenga la condición de requisito de legalidad de la actuación administrativa el que el contenido de ésta sea adecuado a los fines que la justi- fican. En efecto, con independencia de las manifestaciones concretas que la proporcionalidad tiene en la legislación administrativa, es un principio general que condiciona la actividad administrativa e instru- mento de control jurisdiccional en cuanto representa de relación o correspondencia entre medios utili- zados y fines perseguidos.

71 En estos términos, Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de marzo de 2003 (JUR 2004\44869). Por ejemplo, el Tribunal Supremo admite que la decisión autonómica haya utilizado el principio de solidaridad, en este caso intramunicipal, que impediría la existencia de desigualdades de trato de los vecinos de un mismo municipio, pues, entiendo, la ponderación y aplicación de este principio al caso concreto también admite varias soluciones admisible sen derecho, siendo una la utilizada (Sentencia de 21 de septiembre de 2006, RJ 2006\7454).

72 Y no un pacto o arreglo coyuntural entre particulares ligados a una coyuntura cambiante, como se dice en el dictamen del Consejo de Estado núm. 43793, de 14 de enero de 1982.

ción del Ayuntamiento en la constitución de estas entidades,<sup>73</sup> pues la resolución autonómica no resulta vinculada por una acuerdo municipal desfavorable. En esta línea, tras la Constitución y con anterioridad a la LBRL, el Consejo de Estado señaló que la aprobación que antes era necesaria del Consejo de Ministros tras el acuerdo municipal no era sino un requisito de eficacia de un acto municipal que ya era perfecto. Como explica, en el caso del acuerdo municipal los límites de apreciación de la entidad tutelante deberían ser limitados, ya que el Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 2 de febrero y 29 de abril de 1981 limita su posibilidad de apreciación a cuestiones de legalidad cuyo incumplimiento afecte además a sus competencias propias. De tal forma, dice, cuando el acuerdo era favorable, aprobaba o no el expediente, le daba eficacia o no a esa actuación, y cuando era negativo, los trámites debían paralizarse, ya que la entidad de tutela no podía suplir ese trámite, no podía suplirse con un sí del órgano controlador, de forma que no cabía la constitución de una Entidad Local Menor, aunque el Estado o la Comunidad Autónoma tuvieran interés en ello (dictamen núm. 502/1984).<sup>74</sup>

En cambio, la jurisprudencia constitucional entiende que estamos ante una cuestión que afecta a la distribución del poder sobre el territorio y, en consecuencia, trascediendo del interés municipal,<sup>75</sup> pero, como tampoco es radicalmente ajena a sus intereses, se ha establecido que estén presentes los intereses del municipio a través del referido informe (STC 214/1989, FJ 15.a y b), de modo que puedan ser ponderados por la Comunidad Autónoma en su decisión. Ello no conlleva, en principio, una mayor incidencia de la opinión o de los intereses municipales, ni siquiera para algún caso específico. De tal modo, el interés preponderante es el autonómico, aunque éste puede

73 En este sentido, Menéndez García, P., ob. cit., pp. 1691 y ss, señalando que el acuerdo del Ayuntamiento, con su relevancia mayor o menor según los casos, se ve ahora sustituido por un simple informe del ayuntamiento, de modo que frente al carácter puramente sancionador tenía la resolución del Consejo de Ministros en 1955, tiene en el TRRL una eficacia constitutiva.

74 De esta doctrina, referida a la regulación anterior, se ha entendido en *Nuevo Régimen Local*, cit., p. 654, que las Comunidades Autónomas en su legislación no deberían desconocer la clara competencia del municipio interesado para, fuera de casos especiales, intervenir activamente, manifestando su voluntad corporativa, dado su manifiesto interés en esta materia, toda vez que en definitiva las Entidades Locales menores no son sino una forma de descentralización, lo que equivale a decir que sus posibles competencias pertenecen originariamente al municipio, por lo que, salvo supuestos especiales de carácter constitutivo, la resolución autonómica debería tener una eficacia meramente sancionadora. En cambio, considera Tolivar Alas, Leopoldo, ob. cit., p. 129, que la remisión que la LBRL hace en favor de la legislación autonómica y la propia doctrina del Tribunal Constitucional vuelven discutible la posición del Consejo de Estado, señalando que no debe confundirse el respeto a la autonomía municipal con la potestad de organizar el modelo territorial, infra o supramunicipal, de todo el ámbito geográfico de una Comunidad Autónoma.

75 Comparten esta postura, entre otros, Pizarro Nevado, R., "Artículo 45", cit., p. 1066, y Calonge Velázquez, A., "La planta municipal y la entidades locales menores en castilla y león", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 285, 2001, p.163, para quien la creación de este tipo de entidades no es una cuestión de autoorganización municipal, sino de organización territorial, por lo que excede el interés peculiar y específico del municipio y, en consecuencia, no tiene por qué estar supeditada a su criterio o decisión. Por su parte, Alonso Mas, M<sup>a</sup> J., ob. cit., p. 847, ha entendido que la Comunidad Autónoma lleva a cabo un control de oportunidad en aquellos aspectos en que pueden estar presentes intereses supramunicipales, de modo que no se trataría de un acto de tutela, sino de aplicación de lo previsto en el artículo 62 LBRL.

tener en cuenta los intereses municipales. Incidiendo en ello, recordó la Sentencia Tribunal Supremo de 26 noviembre 1992 (RJ 1992\9334), que no cabe propugnar que el acuerdo municipal sea esencial al punto de que la aprobación correspondiente a la entidad autonómica no sea más que un requisito de eficacia de un acto municipal en sí mismo perfecto. Tanto la legislación anterior como la vigente, dice, no contemplan tal eficacia, además de que tal razón –de aceptarse– trasladaría la discusión del fondo de la cuestión a dicho acuerdo municipal, pues, bien al contrario, el acuerdo municipal se contempla como un acto de trámite.

Sin embargo, entendemos que ello no impide que a la expresión de esos intereses se le deba atribuir una importancia singular. Debe poseer un peso cualificado en la decisión autonómica, tanto por la ausencia de un derecho de los vecinos promotores a que se constituya dicha entidad, como por la afección real a los intereses municipales. Especialmente, siendo la voluntad corporativa contraria, deberá considerarse en su justo término por la Comunidad Autónoma, en virtud del principio de autonomía municipal y su componente democrático. Así lo entendió posteriormente el mismo Tribunal Supremo, al señalar que, a diferencia de lo que pueda suceder en otro tipo de procedimientos, cuando de crear una entidad local menor se trata, parece claro que la posición del Ayuntamiento ha de ser especialmente relevante, y ha de ser determinante al manifestarse en contra de la solicitud (Sentencia de 20 mayo 2002, RJ 2002\8511). Cualquier posicionamiento en contra de su creación, dice el Tribunal, cabe explicarlo como una decisión coherente con la autonomía municipal, pues guarda estrecha relación con los intereses para cuya gestión la Constitución la proclama en su artículo 137 y, después, precisa en su artículo 140, por lo que una posición autonómica coincidente con ella estará preservando el derecho del Ayuntamiento a elegir el modelo de ciudad que prefiere. También anteriormente había considerado (Sentencia de 16 enero 1998, RJ 1998\302), que una decisión autonómica en contra a la creación, de acuerdo con lo interesado por el Ayuntamiento, aseguraba su autonomía para organizar la administración municipal en la forma que consideró más conveniente. En cualquier caso, normalmente el órgano autonómico competente ha venido considerando relevante la voluntad contraria del municipio.<sup>76</sup>

Por lo demás, en la LBRL no se dice que las Comunidades Autónomas tengan que aprobar cada constitución de una entidad de este tipo, sino que sus leyes regularán las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por ellas (artículo 3.2 LBRL). Por tanto, la ley autonómica no debe necesariamente asegurarle siempre y en todo caso una última decisión discrecional, perpetuando aquél esquema. Siendo la participación municipal un requisito básico, la Comunidad Autónoma puede determinar en uso de su competencia el valor del informe municipal en los diferentes supuestos que pueden dar lugar a la constitución de estas enti-

---

<sup>76</sup> A esa posición de las otras entidades se han referido en ocasiones los tribunales, al decir que no podrá prescindirse de la voluntad y de los intereses del resto de las entidades afectadas, que han manifestado su oposición (Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sentencia núm. 228/2010 de 2 febrero, JUR 2010\112756).

dades, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, e incluso otorgar al ayuntamiento un mayor protagonismo. En consecuencia, en pocos supuestos se ha dado un diverso valor al informe municipal, aunque generalmente no se diga nada en este sentido. Así, por ejemplo, mientras que en alguna ocasión se dice que no habrá lugar a la continuación del procedimiento si existiese oposición a la constitución por el ayuntamiento (Navarra), o se da la posibilidad de que el ayuntamiento pueda mostrar su oposición (Asturias), en otras se le da también cierta importancia a un acuerdo de carácter favorable (Cataluña).<sup>77</sup> Incluso, desde el otro extremo, se dispone la constitución obligada de la entidad cuando lo acuerda el Ayuntamiento y sean favorables los informes preceptivos, siendo en caso contrario una potestad discrecional autonómica (Cataluña),<sup>78</sup> aunque es en las últimas normas autonómicas aprobadas donde encontramos algunas novedades, como que los procedimientos iniciados de oficio por los ayuntamientos serán resueltos por los mismos (Comunidad Valenciana), o se prevé la creación de las nuevas entidades por ellos (Andalucía).

Ciertamente, fuera de estos pocos casos, con carácter general no se concretan los diversos supuestos en los que basar un papel diferente del ayuntamiento afectado. A modo de ejemplo, un caso singular sería la pretensión basada en la creación de nuevos núcleos urbanos, en los que el peso de la decisión municipal podría ser más limitado, al igual que los casos de incorporación y fusión de municipios, diferente del de los demás supuestos, en los que su papel debería ser más determinante, ya que afectaría de modo importante a su ámbito competencial. En esta línea, en el borrador del anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local del año 2005, se establecía que la creación de entidades para “la gestión descentralizada de competencias municipales en núcleos de población separados” debería contar con el consentimiento expreso de los municipios afectados, salvo en los casos de entidades que se crearan en supuestos de alteración de términos municipales. Asimismo, habría que discriminar qué supuestos se consideran decisiones de política territorial autonómica y en cuales no, de modo que en unos casos la decisión municipal debería ser determinante y en los otros menos, ya que sí, realmente, en ocasiones la decisión sobre la creación o no de estas entidades será una opción respecto a su modelo territorial, en otras ocasiones no será así, especialmente cuando se trata de concretos y singulares actos de creación, en los que debería de primar el componente descentralizador. La conveniencia de la diferenciación de la intervención del municipio por esa finalidad, según respondiera a la tradición, la descentralización o la participación, con distinto grado de afección en la esfera de sus intereses, sería susceptible de ser recogida en la futura ley de régimen local, por el papel garante de la autonomía municipal que ostentaría.

<sup>77</sup> Aunque no se establezca nada al respecto, entiende Pallarès Serrano, A., ob. cit., p. 143, con examen del Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, que difícilmente se aprobará la constitución cuando el acuerdo municipal no ha sido favorable, ya que éste determina tanto las competencias como el sistema de participación en los ingresos del Ayuntamiento.

<sup>78</sup> Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de marzo de 2003 (JUR 2004\44869).

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Mas, María José, “Título IV”, en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local* (coord. Manuel J. Domingo Zaballos), Thomson-Civitas, Madrid, 2005, pp. 834-875.
- Calonge Velázquez, Antonio, “La planta municipal y la entidades locales menores en Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285, 2001, pp. 135-178.
- Redacción del Consultor de los Ayuntamientos, “Artículo 45”, en *Nuevo Régimen Local*, tomo I, El Consultor, Madrid, 2001, pp. 646-663.
- Guirado Cid, Cristóbal, “Las entidades locales menores: antecedentes legislativos y regulación actual. Régimen murciano”, en *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 11, 1991, pp. 237-258
- Lliset Borrell, Francisco, “La competencia de las entidades locales menores”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 50, 1986, pp. 261-264.
- Menéndez García, Pablo, “Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio”, en *Tratado de Derecho Municipal* (dir. Santiago Muñoz Machado), tomo II, Ed. Iustel, Madrid, 2001, pp. 1681-1715.
- Ministerio de Administraciones Públicas, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, MAP, Madrid, 2005.
- Orduña Rebollo, Enrique, “Las entidades territoriales inferiores al municipio. Del pasado al futuro”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (coord. Francisco Sosa Wagner), tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 745-772.
- Pallarès Serrano, Anna, “Aproximación al régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Cataluña”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009, pp. 135-156.
- Pizarro Nevado, Rafael, “Artículo 45”, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (dir. Manuel Rebollo Puig), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- Pizarro Nevado, Rafael, *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI, Granada, 2002.
- Rebollo Puig, Manuel, “Artículo 4”, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (dir. Manuel Rebollo Puig), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 123-152.
- Rebollo Puig, Manuel, y Pizarro Nevado, Rafael, “Las Entidades Locales Autónomas”, *Administración de Andalucía*, núm. 42, 2001, pp. 59-Rosa Moreno, Juan, “Aproximación histórica a la articulación de los núcleos separados de población”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 262, 1994, pp. 219-246.
- Salazar Benítez, Octavio, “Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local: claves para una lectura constitucionalmente óptima de la Autonomía Local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 309, 2009, pp. 93-134.

- Tolivar Alas, Leopoldo, “La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales”, *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, pp. 113-144.
- Torres Curdi, Federico, *Las Entidades Locales Menores en el Derecho Administrativo Español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- Tort i Donada, Joan, *Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.

Recibido: 13 de mayo de 2011

Aceptado: 23 de mayo de 2011

