

**LAS ENTIDADES LOCALES MENORES: ANTECEDENTES
LEGISLATIVOS Y REGULACIÓN ACTUAL.
RÉGIMEN MURCIANO**

SUMARIO.— 1. Consideraciones preliminares.— 2. Derecho histórico. 2.1. Ley Municipal de 1870. 2.2. Ley Municipal de 1877 y Proyectos de reforma. 2.3. Estatuto Municipal de 1924. 2.4. Ley republicana de 1935. 2.5. Ley de Régimen Local. 2.6. Leyes de la transición política.— 3. Regulación actual. 3.1. Legislación general. 3.2. Régimen murciano.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las entidades locales menores, con un profundo arraigo y tradición en nuestra legislación de régimen local, cumplen el principio de aproximación de la Administración a los administrados, que constituye un postulado constitucional recogido en el artículo 103.1 de nuestro primer texto normativo, donde se consagra la descentralización y la desconcentración como criterios rectores de la Administración pública española.

El principio de la descentralización se reitera específicamente para la Administración Local en el artículo 2.1. de la Ley básica 7/1985, de 2 de abril.

Este último criterio organizativo al que, como en su momento analiza-

remos, se adecua el régimen de las entidades locales menores, supone un mayor nivel de acercamiento de la Administración al ciudadano que el representado por la desconcentración. En el caso de los citados entes inframunicipales implica la traslación a los mismos de la titularidad de competencias de la Administración municipal y la atribución a dichas estructuras de personalidad jurídica propia. Con ello se les otorga la posibilidad de intervenir por sí mismas en relaciones y situaciones jurídicas, que de modo directo les van a ser imputables, y en definitiva de autogestionar sus propios intereses de forma diferenciada de la gestión centralizada del municipio matriz. De esta forma municipio y entidad vienen a constituirse en Administraciones distintas, lo que no ocurriría si esta última supusiera la creación de un mero órgano «desconcentrado» del municipio con la organización, funciones y competencias que el Ayuntamiento le confiriera.

Las entidades locales menores representan, por otra parte, un tema de permanente actualidad por sus numerosas implicaciones sociológicas, políticas y administrativas.

Para conocer el alcance que esta institución tiene en el ordenamiento jurídico actual, es oportuno hacer una referencia a su origen y a su evolución legislativa.

2. DERECHO HISTÓRICO

2.1. LEY MUNICIPAL DE 1870

Históricamente el nacimiento de las entidades locales menores¹ va unido a la defensa de los intereses económicos de los pueblos. En este sentido no

1 Según TORRES CURDI la existencia de la entidad local menor, cualquiera que sea su denominación, constituye un fenómeno que bien puede calificarse de universal. Como figuras análogas cita la aldea o el povo en Portugal, la parroquia civil en Inglaterra, la borgata o frazioni en Italia, la section de Communes en Francia y la parroquia en Suiza (TORRES CURDI, F.: «Las entidades locales menores en el Derecho administrativo español»; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid, 1985; p. 78). Por su parte VALENZUELA GARCÍA añade las freguesías en Portugal, equivalentes a nuestras parroquias (VALENZUELA GARCÍA, F.: «Entidades municipales territoriales. El municipio y la entidad local menor»; Granada, 1964; p. 62).

es nada casual que la Ley Municipal de 1870 sea la primera que se ocupe del régimen «de la Administración de los pueblos agregados a un término municipal»² y esto ocurre justamente cuando, conforme a esta misma Ley³, el sufragio universal viene a constituirse en la fórmula de provisión de los cargos concejiles, uno de los triunfos de la Revolución de 1869 que supuso la caída de la reina Isabel y el advenimiento del Gobierno provisional del General Serrano⁴.

Este sistema democrático sustituye al censitario que hacía de la riqueza, y en menor grado de la cultura, requisito de capacidad para el ejercicio del derecho de sufragio⁵ y que constituyó una constante a lo largo del siglo XIX; situación aceptada por progresistas y moderados, aun cuando sea mantenida en términos más rígidos por estos últimos⁶.

La introducción del sufragio universal para el municipio llevó sin embargo consigo el establecimiento, en paralelo con la Corporación Municipal, de una Asamblea de Vocales Asociados, en número triple al menos del de Concejales. Este órgano, que seguía representando los intereses de los

2 Arts. 85 a 91 de la Ley Municipal de 20 de julio de 1870.

3 Arts. 29 y 39. Paralelamente se regula por Ley Electoral de 20 de julio de 1870. Antes lo había hecho con carácter provisional el Decreto de 9 de noviembre de 1868. Por Circular de 13 de octubre del mismo año ya se habían convocado elecciones municipales por sufragio universal.

4 La Revolución —dice el Manifiesto del Gobierno provisional— ha establecido el sufragio universal como la democratización más evidente y palpable de la soberanía nacional.

5 El sufragio censitario parte la doctrina fisiocrática que, en el pensamiento de TURGOT, vinculaba el derecho de ciudadanía a la posesión de riqueza inmueble. GARCÍA DE ENTERRÍA comenta al respecto que «si TURGOT se detuvo en la propiedad inmueble, ello fue debido, más que a dogmas de escuela, a la época misma en que escribe... anterior a la revolución industrial» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno»; *Revista de Administración Pública*; n.º 33, 1960; p. 95).

6 Véase al respecto MARTÍNEZ MARÍN, A.: «La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente»; Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1989; p. 34; y «La elección o nombramiento y cese del Alcalde. Historia legislativa. Régimen actual»; *REALA*; n.º 242, 1989; p. 291; SOSA WAGNER, F.: «Manual de Derecho Local»; Tecnos; Madrid, 1987; p. 38; y GUIRADO CID, C.: «El Alcalde en la legislación española»; *Trivium*; Madrid, 1991; p. 58; y «Aproximación al estudio de la Alcaldía a través de su evolución legislativa»; *REALA*; N.º 252, 1991; p. 886.

contribuyentes⁷, constituyó un importante contrapeso al Ayuntamiento, dadas las especiales facultades de dicha Asamblea⁸. Esta intencionalidad política puede confirmarse a través de la lectura de las discusiones parlamentarias de esta Ley, que enfrentan las posiciones conservadoras, sustentadas por el partido de la Unión Liberal y representadas fundamentalmente por la voz de SILVELA, y las más extremistas que propugnan las tendencias democráticas y republicanas, cuyos postulados defiende con mayor rotundidad CASTELAR, para quien, con la Asamblea de Vocales Asociados, se creaba «una oligarquía junto al sufragio universal»⁹.

Y es esta misma Ley la que, en su art. 85, señaló textualmente: «Los pueblos que, formando con otros término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualquiera derechos que les sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular». Como causa de esta situación hay que incluir básicamente el supuesto de núcleos de población resultantes de antiguos términos municipales anexionados por supresión de sus Ayuntamientos.

El órgano de administración estaba constituido por una Junta integrada por un Presidente y 2 ó 4 Vocales elegidos directamente por los vecinos, recayendo la presidencia en el Vocal que obtuviera el mayor número de votos. La directa intervención vecinal no cabe duda que resulta suficientemente efectiva para garantizar la elección de las personas más idóneas para la adecuada gestión y defensa de los citados intereses, ya que esta designación no respondía a planteamientos políticos sino económicos.

El Ayuntamiento conservaba facultades de inspección sobre esta administración separada, las cuales podía ejercer de oficio o a requerimiento de los vecinos del pueblo¹⁰.

7 Véase GUIRADO CID, C.: «El Alcalde...»; *ob. cit.*; pp. 135 y 139; y «Aproximación...»; *ob. cit.*; p. 889.

8 Arts. 30 y 32 de la Ley Municipal de 1870.

9 Véase Diario de Sesiones del Congreso; n.º 277, 10 de mayo de 1870; pp. 7.850 y 7.861; n.º 278, 11 de mayo de 1870; pp. 7.885 y 7.893; n.º 283, 17 de mayo de 1870; pp. 8.046 y 8.049-50; y n.º 285, 19 de mayo de 1870; pp. 8.112-14.

10 A estas administraciones separadas la legislación de desarrollo del Estatuto Municipal les concederá *ex lege* la condición de entidades locales menores (art. 3 del Real Decreto de 2 de julio de 1924). En opinión de GARRIDO FALLA la Ley de 1870 no contempla en esta regulación la existencia de municipios de ínfima categoría que, al no poder vivir dentro

2.2. LEY MUNICIPAL DE 1877 Y PROYECTOS DE REFORMA

Este régimen persistirá en sus propios términos en la Ley Municipal de 1877¹¹, producto de la modificación que en el anterior texto normativo lleva a efecto la Ley de 16 de diciembre de 1876, uno de cuyos propósitos fue la vuelta al sufragio censitario, lo que supuso la consiguiente reducción del número de Vocales Asociados, cuando ya no se hace precisa su actuación neutralizante del sufragio universal¹².

Los sucesivos proyectos de reforma de la vieja Ley Municipal de 1877 mantendrán en algunos casos el citado régimen de administración separada, si bien desde planteamientos en los que prevalece el intento de adaptación de la organización municipal a la heterogeneidad de la vida local, superando el criterio uniformista de la legislación anterior.

El proyecto de Maura de 1903 —en donde se contiene el reconocimiento del carácter natural y legal del municipio— somete este régimen a un mayor control municipal, que incluye facultades de aprobación del presupuesto y de censura de cuentas. Correlativamente se sustituye el concepto de «administración particular» por el de «administración especial», más acorde con la naturaleza de la misma, y la denominación de Vocales por la de Concejales Pedáneos¹³.

Con las modificaciones que introduce en este texto el Senado, y que mantiene el Congreso, se dota a la citada Administración de personalidad jurídica, se vuelve a la anterior denominación de «Junta» y para designar a su presidente se recupera de la Ley moderada de 1845 la antigua denominación de Alcalde Pedáneo, que allí tenía la significación de Alcalde de Barrio, es decir de autoridad delegada del Alcalde del municipio¹⁴. Al

de los moldes exigidos por las leyes españolas, descienden a la categoría de «entidades locales menores» sino que se parte de municipios perfectamente viables dentro de los que aparecen principios de diferenciación. (GARRIDO FALLA, F.: «Entidades locales menores»; *REVL*; n.º 35, 1947; p. 690).

11 Arts. 90 a 96 de la Ley de 2 de octubre de 1877.

12 *Ibidem*, arts. 40, 41 y 64. V. GUIRADO CID, C.: «El Alcalde...»; *ob. cit.*, p. 152; y «Aproximación...»; p. 890.

13 Base 1.ª.

14 Art. 88 de la Ley de 8 de enero de 1945. Con referencia a la Ley de Régimen Local de 1955, TORRES CURDI califica de error terminológico la adopción de esta denominación

propio tiempo, se amplían las atribuciones de la Junta con facultades específicas¹⁵.

En el proyecto de Romanones de 1906, aun cuando no se recoge este régimen, se prevé una especial atención a las «poblaciones dispersas en vez de centralizadas», para las que deberá regir una «equitativa distribución del presupuesto de gastos» que evite un desigual favorecimiento del núcleo de población que corresponda a la capitalidad del municipio¹⁶.

Extrañamente en el proyecto de Maura de 1907 se reproduce en esta materia la regulación de la Ley 1877, si bien desarrollando las atribuciones de la Junta con la inclusión de facultades de policía urbana y rural y explicitando su dependencia jerárquica de la Corporación y de la Alcaldía del municipio¹⁷.

En el proyecto de Barroso de 1912 con el nombre de «anejo» se definen los poblados, aldeas o caseríos que tuvieran terrenos propios, aguas, montes o cualquier derecho peculiar, reconociéndoles una amplia capacidad jurídica, que incluye la conservación y disposición del patrimonio, la contratación y el ejercicio de acciones; si bien en todo caso su existencia legal se hace depender de la decisión política del Ayuntamiento¹⁸.

2.3. ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924

Pero será, en definitiva, el Estatuto Municipal de 1924, en congruencia con su declaración «de máximo respeto a la realidad social», el que proclamará el carácter comunal no sólo del municipio sino también de las

por su posible confusión con la de Alcalde de una pedanía (TORRES CURDI, F.: *Ob. cit.*; p. 341); es decir, con la de Alcalde de barrio. Sin embargo, en nuestra legislación municipalista a este último sólo se le llamó «Alcalde Pedáneo» en la citada Ley de 1845.

15 Serán atribuciones de la Junta de Vecinos la determinación del régimen de aprovechamiento y conservación de los bienes comunales, la aprobación de presupuestos y cuentas, el establecimiento de bandos de policía, la imposición de prestaciones personales y la imposición de multas (Base 1.^ª).

16 Base 2.^ª.

17 El art. 31 de este Proyecto reproduce el 85 de la Ley de 1877.

18 Base 1.^ª.

«entidades menores o fracciones de municipio»¹⁹; y es a partir de este texto cuando se delimitan de forma clara e inequívoca los perfiles y caracteres de las entidades locales menores, en cuanto administración descentralizada con personalidad jurídica propia para la asunción de sus competencias específicas.

De la regulación que al respecto hace el Estatuto y sus disposiciones complementarias interesa destacar sobre todo los aspectos referidos a los requisitos que se establecen para el reconocimiento y constitución de estas entidades.

Bajo la denominación de entidades locales menores se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados que, dentro de un municipio, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos e intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del municipio. Conforme a esta definición legal han de concurrir en la entidad local menor dos elementos, uno de tipo geográfico —su ubicación en un término municipal formando núcleo separado—, y otro de carácter socioeconómico —constituir un conjunto de personas o bienes con derechos e intereses diferenciables de los generales del municipio—. Con la inclusión de este último requisito, de dificultosa concreación, se inicia una práctica legislativa que, bajo una u otra formulación, va a representar un indudable freno a las pretensiones vecinales de acogimiento a este régimen local.

El Estatuto dota a estas entidades de capacidad jurídica plena para la adquisición y enajenación de bienes, contratación, establecimiento de servicios y ejercicio de acciones; contenidos que, con más o menos variantes, se mantendrán hasta nuestros días.

La especial preocupación del Estatuto por la adecuación del régimen local a la realidad sociológica se refleja en las prescripciones de su Reglamento sobre Población y términos municipales relativas a la creación de estas entidades. En primer lugar, se establece un reconocimiento *ex lege* de las existentes con el nombre de «anejos o agregados» conforme el artículo 90 de la Ley municipal de 1877. Las de nueva creación se sujetan a un procedimiento que, en esencia, se mantendrá constante hasta el trámite de resolución: petición escrita de la mayoría de los vecinos dirigida al Ayun-

19 Exposición de motivos del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.

tamiento, exposición al público y acuerdo municipal, sólo controlable en vía contencioso-administrativa. Esta resolución, en todo caso, habrá de ser favorable cuando concurren determinados supuestos²⁰. Ambos criterios no tendrán un continuismo legislativo ya que, en lo sucesivo, la decisión municipal será siempre potestativa y fiscalizable por otras administraciones ajenas al municipio. En el mismo marco autonómico municipal se desarrollan los trámites subsiguientes de delimitación del territorio de la entidad y separación de bienes.

Por lo que se refiere a los órganos de gobierno el Estatuto distingue entre núcleos de población que no excedan de 1.000 habitantes —que deberán constituirse en régimen de concejo abierto— y superiores, para los que se establece una regulación especial. En el primer caso existe una Junta compuesta por un Presidente y dos Vocales —que se llamará «Vecinal» cuando se refiera a anejo, poblado o caserío— y «Parroquial» —cuando se trate de parroquia— que será elegida, incluidos tres Vocales suplentes, por los electores de uno y otro sexo²¹. Este modelo es el que se recogerá en los textos posteriores. En el segundo supuesto la Junta Vecinal estará integrada por tantos Vocales como Concejales correspondería si el núcleo formara municipio independiente, pudiendo constituir en su seno una Comisión Permanente.

Destacable es que el Presidente ostenta la representación política del Alcalde del municipio para el mantenimiento del orden público, facultad que a su vez, en este último, es delegada del Poder central, en un momento en que la separación entre esta atribución y las propias de la Alcaldía es ya irreversible²².

Preocupado especialmente el Código de la Dictadura por el problema de la financiación de las Haciendas Locales, se explicitan también los recursos

20 Dichos supuestos se dan: cuando el núcleo de población sea una parroquia rural, cuando se solicite el reconocimiento de concejos abiertos de carácter tradicional y cuando la petición se refiera a un antiguo municipio anexionado (art. 2 del Reglamento de Población y términos municipales de 2 de julio de 1924).

21 Es obligado aludir a la ineficacia de los preceptos del Estatuto referidos a la democratización de los órganos locales, cuya entrada en vigor dejó aplazada *sine die* (Disposición final), sin que ésta llegara a producirse.

22 V. GUIRADO CID, C.: «El Alcalde...»; *ob. cit.*; p. 189; y «Aproximación...»; *ob. cit.*; pp. 891-2.

de estos entes inframunicipales: los mismos que el municipio a excepción de los provenientes de las exacciones municipales que se sustituyen por un régimen impositivo propio²³.

2.4. LEY REPUBLICANA DE 1935

Sobre este esquema incide la Ley Municipal republicana 1935 que, aun cuando contiene una regulación muy escasa sobre esta materia, aporta algunas novedades²⁴ que deben ser recogidas aquí por su incidencia posterior, referidas fundamentalmente al procedimiento para la creación y supresión de estas entidades. En el primer caso la aprobación corresponde al Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. En el segundo, bastará la petición escrita de la mayoría de los vecinos de la entidad y sólo resolverá el Consejo de Ministros, igualmente oído el Consejo de Estado, cuando el acuerdo municipal fuera desfavorable a la petición.

No se regula la competencia de estos entes aunque sí se les reconoce jurisdicción territorial y separación patrimonial, manteniéndose las entidades locales menores existentes al tiempo de la entrada en vigor de este texto.

Para su administración se prevé una Junta, de renovación trienal, con la denominación de Vecinal, Parroquial o simplemente Administrativa, que conserva la misma estructura anterior, teniendo su Presidente las facultades del Alcalde en el municipio y debiéndose adaptar el régimen de funcionamiento del órgano colegido al de los Ayuntamientos, en ambos casos en la medida que tales criterios puedan ser aplicables y no se opongan al uso, costumbre y tradición del lugar²⁵.

23 Arts. 2, 3, 4, 105 a 109, 141, 190, 191, 198, 308 y 309 del Estatuto Municipal y 1, 2 y 4 del Reglamento sobre Población y términos municipales.

24 La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 señala que son entidades locales menores las aldeas, anteiglesias, parroquias, lugares, anejos o agregados, barrios y caseríos que forman núcleos separados de población y son parte integrante de sus municipios, con territorio propio y administración especial de sus peculiares derechos e intereses colectivos (art. 2).

25 Arts. 1, 2, 18 a 22 y 67 a 70 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

2.5. LEY DE RÉGIMEN LOCAL

Por su parte la Ley de Régimen Local de 1955 y sus Reglamentos —que tienen en el Estatuto Municipal su principal fuente de inspiración, tomando de él cuantas instituciones y aspectos resultan compatibles con una concepción esencialmente centralista del Estado²⁶— aportan una regulación más completa del régimen de las entidades locales menores que, en alguna medida, contribuye a la definitiva conformación y fijación de los contenidos de la institución.

Ello no es óbice para que las decisiones sobre la constitución y supresión de estos entes²⁷ se sujeten en forma extrema y para que el control de las mismas quede sin ninguna cortapisa en manos del Poder central. El primer propósito se consigue a partir de la propia definición legal de la institución en la que, aunque pliegada en apariencia al Estatuto, se introduce un dato claramente indeterminable como es la exigencia en la entidad de «características peculiares»²⁸. Incluso el reconocimiento de las ya existentes —que se hace en el artículo 1.3. de la Ley— se ve sin duda comprometido por este condicionante.

El segundo aspecto se materializa con el mantenimiento de la aprobación definitiva de los expedientes de constitución de las entidades locales menores en el Consejo de Ministros, agudizándose este control del ejecutivo del Estado en los supuestos de núcleos urbanos de nueva creación donde el acuerdo municipal se ve sustituido por una mera información. Asimismo los acuerdos de deslinde y separación patrimonial requieren aprobación del Ministerio de la Gobernación, aunque es obtenible por silencio administrativo. Los de modificación y extinción pueden partir del Consejo de Ministros o de la propia entidad, con audiencia en el primer caso de ésta y del

26 CASADO IGLESIAS, E.: «La sustantividad de la Administración Local en la vigente legislación española»; *REVL*; n.º 152, 1967; p. 215.

27 La Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 señala que podrán constituir entidades locales menores los caseríos o poblados que, bajo la denominación de parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios, anejos y otras semejantes, formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes con características peculiares dentro de un municipio (art. 23).

28 El ejemplo, extraído de la vida real, que describe VALENZUELA GARCÍA sería expresivo de esta idea (VALENZUELA GARCÍA, F.: *Ob. cit.*; pp. 148 y ss.).

Ayuntamiento respectivo, pero deberán fundamentarse en carencia de recursos suficientes para el sostenimiento de los servicios mínimos de policía urbana y rural o en notorios motivos de necesidad económica o administrativa. En todos los supuestos los acuerdos del Consejo de Ministros quedan expresamente excluidos del control jurisdiccional.

La fijación de las competencias del ente y su estructura organizativa no ofrecen especial novedad²⁹. Esta última está representada por un Alcalde Pedáneo y una Junta Vecinal integrada por el Alcalde y dos Vocales. Sí es original, por el contrario, la fórmula de designación de estos órganos ya que, rompiendo la tradición legislativa en la materia, y en coherencia con el criterio de designación del resto de los órganos ejecutivos locales —que a su vez viene impuesto por la concepción vertical que de sus estructuras tiene el régimen franquista— el nombramiento del Alcalde Pedáneo corresponde al Gobernador Civil a propuesta del Alcalde del Ayuntamiento, en tanto que el de los Vocales se atribuye a la Corporación municipal, debiendo recaer, en uno y otro caso, en vecinos cabezas de familia de la propia entidad³⁰.

Por lo que se refiere al funcionamiento de la Junta la Ley lo remite a sus disposiciones comunes en esta materia con las mismas matizaciones señaladas anteriormente. Sus recursos financieros se regulan de forma análoga al Código de Calvo Sotelo³¹.

29 La Ley de Régimen Local de 1955 atribuye a las entidades locales menores las siguientes facultades: construcción, conservación y reparación de fuentes y abrevaderos, policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos, limpieza de calles, administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales, así como la prestación de los servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad cuando no los tenga a su cargo el respectivo municipio.

30 Esta fórmula de designación es censurada con toda razón por VALENZUELA GARCÍA, como contraria a la propia viabilidad de la entidad (VALENZUELA GARCÍA, F.: *Ob. cit.*; p. 84). V. en el mismo sentido GARRIDO FALLA, F.: *Ob. cit.*; pp. 699 y 700.

31 Arts. 1.3, 23 a 28, 58.2, 107, 124, 125, 306 y 430 de la Ley de Régimen Local de 1955; 41 y ss. del Reglamento de Población y demarcación territorial de 17 de mayo de 1952; y 23 y 89 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952. El régimen de sesiones de la Junta Vecinal se acomodará en lo posible al de la Comisión Permanente del Ayuntamiento (*Ibidem* art. 215).

2.6. LEYES DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local 41/1975, de 19 de noviembre, promulgada un día antes del fallecimiento del General Franco —que tiene como finalidad casi exclusiva la vuelta al sufragio universal activo y a la elegibilidad del Alcalde³²— después de declarar enfáticamente que el municipio y la provincia constituyen entidades fundamentales de la Administración local, se limita a señalar que forman parte también de ella las entidades locales menores y demás entes públicos de carácter local «a quienes la ley reconoce esta condición»³³.

Finalmente, y dentro de este somero análisis histórico jurídico procede aludir al proyecto de Ley de Bases de Administración Local de 1981, obra del gobierno de UCD que, como es bien conocido, no llegó a cristalizar en ley.

Se definen en él las entidades locales menores como las constituidas con tal carácter y los núcleos de población tradicionales en la vida local española legalmente reconocidos y que formen núcleos separados de población, sean parte integrante de un término municipal y cuenten con organización propia para la gestión de sus intereses peculiares.

Su constitución se somete al requisito económico de contar con patrimonio propio y con recursos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, y la autorización del Ministerio de la Gobernación se sustituye aquí por la de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el procedimiento establecido por las mismas, en concordancia ya con el art. 148. 1.2.^ª de nuestra vigente Constitución, que faculta a dicha Administración Regional para asumir esta competencia³⁴.

32 Como hace observar MORELL OCAÑA, la cuestión que la Ley aborda no es tanto la reforma del Régimen local cuanto la cuota de innovación política general que se le asigna al mismo (MORELL OCAÑA, L.: «La nueva ley de Régimen Local. I Municipio»; *REDA*; n.º 8, 1976; p. 19).

33 Base 1.^ª.1.

34 Arts. 8 y 12 del proyecto de Ley de Bases de Administración Local de 1981. Téngase también en cuenta el art. 29 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, que define los órganos de las entidades locales menores y la fórmula de su elección: un Alcalde Pedáneo, de elección directa de los vecinos por sistema mayoritario mediante presentación de candidaturas por los distintos grupos políticos, coaliciones, federaciones o

3. REGULACIÓN ACTUAL

3.1. LEGISLACIÓN GENERAL

Para el estudio del régimen actual de las entidades locales menores hay que partir del artículo 3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril. En él se establece la distinción entre entidades locales territoriales: municipio, provincia e isla, y aquellas otras entidades que «gozan asimismo de la condición de entidades locales»: entidades locales menores —aquí llamadas de ámbito territorial inferior al municipio—, comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Esta dicotomía supone que, en principio y como señala LLISSET BORRELL, las entidades locales menores no son de manera obligada entidades locales territoriales, aunque puedan serlo, pero dependiendo su configuración como tales de la legislación autonómica³⁵ a la que remite tanto este precepto como el 45 de la misma Ley, lo cual no obsta para que, como finalmente concluiremos, sea esta naturaleza la que, con matizaciones, deba serles atribuida. Pero el citado carácter no resulta necesariamente ni de la normativa básica del Estado ni del resto de la legislación estatal supletoria de la que, en su caso, puedan producir las Comunidades Autónomas, al no tener estos entes un nivel de competencia general como, para el caso del municipio, establece específicamente el artículo 25.1 de la Ley básica.

En efecto el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, concreta sus atribuciones a las de: construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; limpieza de calles; «la mera administración y conservación» de su patrimonio, incluido el forestal y la regulación y aprovechamiento de sus bienes comunales; y la ejecución de obras y la prestación

agrupaciones de electores; y una Junta Vecinal, integrada por el Alcalde y dos o cuatro Vocales, según que el núcleo de población sea inferior o no a 250 residentes, elegidos estos últimos, siguiendo el criterio de la Ley de Régimen Local, por la Corporación municipal.

35 LLISSET BORRELL, F.: «La competencia de las entidades locales menores»; *RAP*; n.º 50, 1986; p. 261. V, también MORELL OCAÑA, L.: «El Régimen local español»; Tomo I; Cívitas; Madrid, 1988; pp. 29 y ss.; y SOSA WAGNER, F.: *Ob. cit.*; p. 95.

de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, cuando no estén a cargo del respectivo municipio. Paralelamente, el artículo 412 señala que su Hacienda estará integrada por los siguientes recursos: ingresos de derecho privado, tasas, contribuciones especiales, subvenciones y otros ingresos de derecho público, ingresos procedentes de operaciones de crédito, tributos con fines no fiscales y multas³⁶, pudiendo también imponer la prestación personal y de transporte de acuerdo con las mismas normas establecidas para los Ayuntamientos³⁷. Y junto a todo ello, se les reconoce la potestad de autoorganización de sus propios servicios³⁸.

Ahora bien, de acuerdo con el art. 7.2 de la Ley básica —aplicable a todas las entidades locales—, las citadas competencias propias, o las que en otro caso puedan establecer con el mismo carácter las Comunidades Autónomas, en principio correspondería ejercerlas a la entidad local menor en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. En este caso y de manera especial habrá de hacerlo con la Administración de la municipalidad en la que está inserta. Junto a éstas podrá ejercer competencias delegadas, en los términos de la propia delegación, que podrá establecer técnicas de dirección y control de oportunidad pero que deberá respetar la potestad de autoorganización ya citada. En el primer supuesto lo que se produce es una traslación de competencias de la Administración municipal a la entidad local menor.

Sin embargo, la atribución de un régimen autonómico a estos entes locales inframunicipales sería cuestionable, tanto porque carecía de la apoyatura constitucional del artículo 137, como porque el nivel competencial de los mismos resulta claramente insuficiente para la consecución y control de sus propios fines.

36 De acuerdo con el apartado 2 de este mismo art. serán aplicables a los citados recursos las disposiciones referidas a los recursos municipales con las adaptaciones que exija la naturaleza específica de las entidades locales menores. V. también art. 137 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

37 Esta última imposición no procederá cuando la tuviera acordada el Ayuntamiento con carácter general (art. 412.4 del Real Decreto Legislativo).

38 Art. 7.3 de la Ley 7/1985. Esta facultad incluye también a juicio de LLISSET BORRELL la de autonormación (LLISSET BORRELL, F.: *Ob. cit.*; p. 262), criterio que compartimos.

Por otra parte, el encuadramiento de la entidad local menor en el ámbito de la administración institucional no se avendría con la naturaleza propia de estos entes, que es la territorial, deducible incluso de la misma denominación legal de «entidades de ámbito territorial inferior al municipio». Tampoco resultan ubicables en el artículo 24 de la Ley básica que prevé la posibilidad del establecimiento, por parte del municipio, de órganos territoriales desconcentrados para facilitar y mejorar la gestión de los asuntos locales y que carecen, por consiguiente, de personalidad jurídica propia.

En conclusión, la entidad local menor, en su consideración en la legislación estatal, a nuestro juicio, es un ente local territorial que queda por debajo del nivel del artículo 3.1 de la Ley 7/1985, dado que su estimación en este estrato equivaldría, en último término, a la incardinación de un municipio en el seno de otro municipio, con los efectos de la segregación de parte de este último para constituir otro distinto. Se trata, en definitiva, de un ente territorial descentralizado del municipio —así lo califica el art. 45 de la Ley básica— regido, como hace observar LLISSET BORRELL³⁹, por el principio de especialidad.

El mismo artículo 45 contiene una serie de reglas referidas a la constitución de estas entidades —que como en el pasado habrán de estar referidas a núcleos de población separados bajo las denominaciones tradicionales ya aludidas u otras análogas o aquéllas que establezcan las leyes—; a la iniciativa de su creación, que podrá partir de la población interesada o del Ayuntamiento correspondiente; a sus órganos de gobierno, que en todo caso serán dos, uno ejecutivo, de carácter monocrático y de elección directa, y otro colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del de concejales que integren el Ayuntamiento; a la elección de los miembros de este último órgano, que se hará de conformidad con el resultado de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción (sin perjuicio de que pueda adoptar esta entidad el régimen de concejo abierto); y al control de

³⁹ *Ibidem*; p. 263. De la discusión parlamentaria del art. 3 de la Ley puede deducirse que la distinción entre las categorías de entidades locales de los apartados 1 y 2 se basa en el carácter necesario o contingente, respectivamente, de unas y otras en función de la garantía institucional que otorga a las primeras la Constitución (Diario de Sesiones de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados; núm. 222, 18 de octubre de 1984; pp. 6.870-71).

los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa, que deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.

Sin embargo, y en contra de las previsiones de esta Ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre⁴⁰, desposeyó a este precepto de su carácter de básico, con excepción de sus prescripciones sobre iniciativa del procedimiento de constitución y competencia municipal citadas.

De los aspectos relativos a la creación —que queda también vetada a los núcleos de población correspondientes a la capitalidad del municipio—, modificación y extinción de la entidad se ocupa el Real Decreto Legislativo siguiendo el patrón de la Ley de Régimen Local. Las variaciones están referidas a la legitimidad vecinal para formular la correspondiente solicitud, que allí se constreñía a los cabezas de familia; a la iniciativa municipal, que establece la Ley básica como alternativa; al acuerdo provisional del Ayuntamiento, que ahora se sustituye por información; y al acuerdo final, que entonces correspondía al Consejo de Ministros y aquí al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva —previo dictamen del Consejo de Estado (en defecto de órgano consultivo superior propio) para los supuestos de modificación o extinción—. El ejecutivo regional sustituye también al Gobierno de la nación en los trámites subsiguientes de fijación de límites territoriales y separación patrimonial⁴¹.

Por su parte la Ley del Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de

40 B.O.E. de 11 de enero de 1990.

41 Arts. 42 a 45. La constitución de nuevas entidades locales menores estará sujeta a los siguientes requisitos: petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en el territorio que haya de ser base de la entidad o, alternativamente, acuerdo del Ayuntamiento, información pública vecinal, informe del Ayuntamiento y resolución definitiva del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Se contiene la prohibición de que dicha constitución afecte al núcleo territorial en que resida el Ayuntamiento. Una vez creada la entidad se establecerán sus límites territoriales y se hará la separación patrimonial. El acuerdo municipal correspondiente requiere aprobación autonómica que podrá obtenerse por silencio administrativo. La modificación y supresión se ajusta a los mismos trámites, si bien la iniciativa puede partir del ejecutivo regional, con informe del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma si existiese o, en otro caso, del Consejo de Estado, y audiencia del Ayuntamiento y entidad local menor interesados, con acreditación además en el expediente de insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que le estén atribuidos al citado ente inframunicipal o de notorios motivos de necesidad económica o administrativa.

junio, en relación con la elección de los órganos de las entidades locales menores⁴², al igual que la Ley 7/1985, remite esta materia a la legislación autonómica, estableciendo como criterios —en este caso siempre con el carácter de supletorios— la elección de los Alcaldes Pedáneos por un sistema mayoritario, mediante la presentación de candidaturas por los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores; y la designación de los Vocales de las Juntas Vecinales conforme a las previsiones de la Ley básica local. A este efecto, la Junta Electoral de Zona aplicará la regla D'Hondt para determinar el número de los que corresponda a cada partido, federación, agrupación o coalición, cuyos representantes designarán, entre los electores de la entidad, a quienes hayan de ocupar las citadas vocalías⁴³.

La propia Ley electoral determina el número de miembros de la Junta que estará integrada por el Alcalde Pedáneo, que la presidirá, y por dos o cuatro Vocales, en este último caso para núcleos de población superiores a 250 vecinos, siempre que tales Vocales no excedan del tercio del número de Concejales.

Las facultades de los citados órganos de gobierno y administración las regula también el Real Decreto Legislativo, estableciendo que el Alcalde tendrá las que corresponden al Alcalde en el Municipio circunscritas a la administración de su entidad y la Junta las correspondientes al pleno municipal, con las mismas limitaciones⁴⁴.

Finalmente, el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen

42 Art. 199.

43 Este régimen —en lo que se refiere a la elección del Alcalde— se mantiene aun cuando la entidad funcione en régimen de concejo abierto (art. 199.7 de la Ley electoral).

44 Arts. 40 y 41. En particular corresponde al Alcalde, convocar y presidir las sesiones de la Junta y dirigir sus deliberaciones, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la misma, aplicar el presupuesto de la entidad, ordenar pagos y rendir cuentas, vigilar la conservación de caminos rurales, fuentes públicas y montes así como los servicios de policía urbana y de subsistencias y, en forma análoga al ejecutivo municipal, todas las demás facultades de administración de la entidad no atribuidas expresamente a la Junta. Por su parte a esta última le corresponde: la aprobación de presupuestos y ordenanzas de exacciones, censura de cuentas, reconocimiento de créditos; administración y conservación de bienes y derechos y regulación del aprovechamiento de los bienes comunales; y ejercicio de acciones judiciales y administrativas. En todo caso los acuerdos sobre disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa serán fiscalizables por el Ayuntamiento.

jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, después de remitirse asimismo a la Ley electoral en lo referente a la constitución de la Junta, añade algunas precisiones referidas a dicha constitución, régimen de sesiones —que se ajustará a lo dispuesto para la Comisión de Gobierno— y a la facultad del Alcalde Pedáneo de designar un sustituto, de entre los Vocales, para supuestos de ausencia, enfermedad o vacante⁴⁵.

Pero, en definitiva y como ya hemos repetido, se trata de una materia que corresponde regular a las Comunidades Autónomas y que ha sido asumida por las mismas e incluida en sus respectivos Estatutos, incluso en algunos casos de forma explícita⁴⁶.

3.2. RÉGIMEN MURCIANO

Por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma esta regulación se contiene en la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, en donde se recupera la denominación tradicional de entidades locales menores⁴⁷.

La oportunidad de la inclusión de esta materia en la Ley murciana es evidente en atención a las características específicas de muchos de nuestros municipios que están integrados por núcleos de población separados, buena parte de los cuales en el pasado constituyeron municipalidades independientes⁴⁸. Ello ocurre fundamentalmente durante el «trienio liberal» (1820-23), en el que rigió la Constitución de 1812, que supuso un fuerte impulso creador de municipios en cumplimiento de su art. 310 por el que se ordena-

45 Arts. 142 a 145.

46 En este sentido: Estatutos de Autonomía para Asturias, Extremadura, La Rioja y Murcia, aprobados por Leyes Orgánicas 7/1981, de 30 de diciembre, 1/1983, de 25 de febrero, 3/1982, de 9 de junio, y 4/1982, de 6 de junio; arts. 11.a), 8.1, 9.1 y 11.a), respectivamente.

47 Arts. 67 a 75.

48 V. «Libro de toma de razón de los oficios despachados por la Diputación Provincial» desde 31 de mayo hasta 16 de diciembre de 1820; y Libros de actas de sesiones de la Diputación Provincial correspondientes a los períodos comprendidos entre 6 de septiembre de 1820 al 23 de octubre de 1823; y del 28 de octubre de 1835 al 28 de mayo de 1841.

ba la creación de Ayuntamientos en todos los pueblos que llegaran a mil habitantes y aun de menor población si conviniera que los hubiera⁴⁹. Y también, posteriormente, a partir de la Regencia de María Cristina —superado ya el segundo y último período de gobierno absolutista de Fernando VII— en cuyo manifiesto de 4 de octubre de 1833 se ofrecía la compatibilidad de las leyes fundamentales de la Monarquía con una radical reforma del sistema administrativo del Estado. En este sentido, y como hace observar PONS BRUNET⁵⁰, el Real Decreto de 23 de julio de 1935 acentúa aún más esa facilidad para crear Ayuntamientos⁵¹.

El tratamiento que de esta materia se hace en el citado texto autonómico carece, sin embargo, de excesiva originalidad y no se separa sustancialmente de la regulación estatal. Por ello siguen siendo perfectamente válidas las consideraciones que quedan hechas en orden a la naturaleza y catalogación jurídica de estos entes.

La ley murciana prevé este régimen de «administración descentralizada» para las pedanías, diputaciones u otras divisiones territoriales de denominación tradicional análoga, con características peculiares y que constituyan núcleos de población separados.

Para una mejor sistematización de la materia la estructuramos en los apartados que a continuación se expresan:

a) Constitución, modificación y supresión de las entidades locales menores

La constitución se condiciona a que el núcleo respectivo cuente con los recursos económicos y capacidad de gestión suficientes para el cumplimiento de sus fines y a que tal creación no determine una notoria pérdida de

49 El art. 310 de la Constitución de Cádiz señalaba textualmente: «Se pondrán Ayuntamientos en los pueblos en que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente».

50 PONS BRUNET, M.: «Las entidades locales menores. Consideraciones sobre su existencia y régimen»; *REVL*; n.º 46, 1949; pp. 553-54.

51 El art. 3 de este Real Decreto prescribía la conservación de los municipios existentes aunque no llegaran a cien vecinos, en tanto que el art. siguiente establecía: «Los pueblos que dependan de ciudades o villas en cuanto a su régimen municipal, podrán solicitar la formación de ayuntamiento propio, siempre que su población llegue a 100 vecinos, bien sea por sí solos o reuniéndose con otros...».

calidad en la prestación de los servicios generales del Ayuntamiento; con la prohibición expresa —tradicional en nuestra legislación de régimen local— de que esté referida al núcleo territorial en que reside la capitalidad del municipio.

La exigencia de tales condicionantes, a nuestro juicio, viene a constituirse en el nudo gordiano del problema que representa la tensión entre las potenciales aspiraciones de una determinada comunidad vecinal de adoptar este régimen de autogobierno y las posiciones conservadoras de la Administración a quien corresponde en último término ceder a dichas reivindicaciones, ya que, al estar establecidos aquellos requisitos en forma en conceptos jurídicos indeterminados, todo el planteamiento legal viene a subsumirse en los esquemas de una decisión política.

El procedimiento regulado por esta Ley, que sigue el patrón de la legislación general mínimamente desarrollado, es el siguiente:

—Petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en el territorio que haya de servir de base a la entidad, dirigida al Ayuntamiento correspondiente, o acuerdo del mismo de iniciar el expediente.

—Información pública el plazo de treinta días.

—Informe del Ayuntamiento sobre petición y reclamaciones habidas, que habrá de emitirse en el plazo de treinta días, y adoptarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho de los miembros de la Corporación y en todo caso de la mayoría absoluta legal, de acuerdo con el artículo 47. 2.b) de la Ley 7/1985.

—Resolución por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, a propuesta de la Consejería competente en materia de régimen local. Dicha resolución es impugnabile ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia⁵².

La modificación y supresión de la entidad, que está condicionada a notorios motivos de necesidad económica o administrativa, se sujeta al mismo trámite, aunque aquí la iniciativa puede partir del Consejo de Go-

52 Arts. 74.1.b) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial y 35.1.c) del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, cit. En lo relativo a los trámites subsiguientes de establecimiento de límites territoriales y segregación patrimonial el art. 70 de esta Ley reproduce el 43 del Real Decreto Legislativo 781/1986, con la diferencia de que la propuesta de tales acuerdos corresponde en la Región de Murcia a la propia entidad local menor.

bierno de la propia Comunidad Autónoma, que ha de dar audiencia en el expediente a la entidad y Ayuntamiento interesados.

b) Órganos de gobierno y su designación

Contará la entidad con un Alcalde Pedáneo y una Junta Vecinal y demás órganos complementarios de que pueda dotársele, con sujeción a su reglamento orgánico.

La Junta Vecinal estará formada por el Alcalde Pedáneo, que la presidirá, y un número de Vocales que no superará el del tercio de Concejales del Ayuntamiento.

La designación del Alcalde Pedáneo se ajusta a las previsiones de la Ley electoral.

c) Capacidad y competencias

Las entidades locales menores murcianas tendrán plena capacidad para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer obras y servicios públicos, obligarse, imponer recursos y ejercitar acciones.

Inicialmente se les atribuyen como competencias las normativas de aprobación de su reglamento orgánico y de ordenanzas, las de aprobación de sus presupuestos y cuentas, y las de administración y disposición de su patrimonio.

Pueden asumir también las de ejecución de obras en calles y caminos rurales y las de los edificios de sus dependencias, prestación de servicios de policía urbana y rural (ordenación del tráfico viario, agua potable y alcantarrillado, alumbrado público, limpieza viaria y recogida de basuras), protección civil, subsistencias, actividades culturales y sociales, recaudación y cuantas otras obras y servicios sean de interés para la entidad y no estén a cargo del respectivo municipio; con la salvedad de que los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento, en armonía con el artículo 45 de la Ley básica.

Quizás sea en este punto donde la regulación de la Ley murciana merece los mayores elogios, al propiciar un ensanchamiento del ámbito competencial de estos entes, que arrastra su propia potenciación como administración

descentralizada, y que puede situarles en niveles de gestión muy próximos al municipal.

En cuanto a las facultades de sus órganos de gobierno, el Alcalde Pedáneo y la Junta Vecinal tendrán las que respectivamente corresponden al Alcalde y al Pleno del Ayuntamiento circunscritas al ámbito de la entidad, lo que incluye obviamente para el primero las provenientes de la cláusula residual del artículo 21.1.m) de la Ley básica.

Finalmente se ocupa la Ley de la Hacienda de este ente, que está integrada por ingresos de derecho privado, tasas y contribuciones especiales, subvenciones y otros ingresos procedentes de operaciones de crédito, tributos con fines no fiscales y multas.

En síntesis, y al margen de la reflexiones anteriormente hechas, la regulación que de las entidades locales menores se contiene en la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia supone una indudable contribución —para el marco territorial de nuestra Comunidad Autónoma— al desarrollo del principio constitucional de la descentralización administrativa y puede constituir una fórmula adecuada para, sin llegar a extremos segregacionistas, hacer posible que participen de forma directa en la gestión de sus asuntos públicos los ciudadanos integrantes de los núcleos de población diferenciados y con identidad propia insertos en nuestros municipios.

CRISTÓBAL GUIRADO CID
Doctor en Derecho y Profesor Asociado de Derecho
Administrativo de la Universidad de Murcia