

INFORME

Se solicita a estos Servicios Jurídicos de la FVMP por el Ayuntamiento de Bétera (Valencia), consulta relativa a los requisitos para la creación de una entidad local menor en el supuesto planteado por la Moción presentada por Mas Camarena-Cube.

I. NORMATIVA APLICABLE.

- Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia régimen local.
- 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.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

II. ANTECEDENTES.

Se solicita por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Bétera (Valencia), Cristina Alemany Campos, consulta relativa a los requisitos para la creación de una entidad local menor en el supuesto planteado por la Moción presentada por Mas Camarena-Cube.

En fecha 15 de febrero de 2018 se remite correo electrónico a los Servicios Jurídicos de la FVMP, al objeto de que se realice informe jurídico al respecto.

Con la finalidad de dar una respuesta lo más sistemática y clara posible, y a la vista de los antecedentes y de la consulta formulada, se procede realizar las siguientes

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA. La Constitución Española de 1978 no recoge de manera expresa a estas entidades, pero estas encuentran su fundamento en asumir competencias mediante la descentralización del ejercicio de estas. Aunque distintas de los municipios, dependen en sentido material y jurídico de estos.

Las Entidades Locales Menores son aquellas entidades de ámbito territorial inferior al municipio que bajo diversas denominaciones tiene reconocido dicho carácter, la LRSAL modifica el artículo 3.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, eliminando de la relación de entidades locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipio o entidades locales menores. La mencionada Ley 27/2013 deja sin contenido el artículo 45 de la Ley de Bases, que determinaba las bases de su régimen jurídico.

La regulación actual de la LBRL configura a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio como una forma de organización desconcentrada del municipio y carente de personalidad jurídica. Estas entidades ya no se incluyen entre las entidades locales (LBRL artículos 3 y 24 bis en la redacción dada por la Ley 27/2013). Este régimen se aplica exclusivamente a las entidades constituidas a partir del 31 de diciembre de 2014. No obstante, con anterioridad a la reforma local de la Ley 27/2013, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal tenían la consideración de entidades locales y gozaban de personalidad jurídica propia (LBRL artículo 3.2.a). Este régimen sigue siendo aplicable a las entidades constituidas antes del 31 de diciembre de 2014. De esta forma, van a coexistir dos regímenes jurídicos aplicables a estas figuras, según la fecha de creación de la entidad.

Además, se prevé la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o cuando el período medio de pago a proveedores supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad (LBRL artículo 116 bis según redacción dada por la Ley 27/2013).

La regulación las entidades locales menores o de ámbito territorial inferior al municipal corresponde a las Comunidades Autónomas, que han de respetar los preceptos de la normativa básica estatal (LBRL artículo 24 bis en la redacción dada por Ley 27/2013; RD 1690/1986 artículo 50).

No obstante, el Estado puede fijar ciertas reglas a las que, en todo caso, deben sujetarse tanto el régimen jurídico sobre la organización como el de funcionamiento de las entidades de ámbito inferior al municipal (artículo 149.1.18ª C.E.; STC 214/1989).

Las entidades locales menores, en su calidad de Administraciones públicas, y dentro de su esfera de competencias pueden ostentar las mismas potestades que los municipios, si bien deben ser las leyes de las comunidades autónomas las que concreten cuáles de aquellas potestades son de aplicación a estas concretas

entidades locales. No obstante, ha de tenerse en cuenta que los entes de ámbito territorial inferior al municipal de nueva creación ya no tienen la consideración de entes locales y se les priva de personalidad jurídica y de la condición de sujetos del derecho. Pasan a formar parte de la tipología de órganos territoriales de gestión desconcentrada, como órganos desconcentrados que actúan en una parte del municipio, con funciones solo de gestión, y sin disponer de competencias originarias propias.

No así las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes a 31 de diciembre de 2013 (fecha de la entrada en vigor de la Ley 27/2013), o aquellas cuyo procedimiento de constitución como entidad de ámbito territorial inferior al municipio se haya iniciado antes del 1 de enero de 2013, que mantienen su personalidad jurídica y la condición de entidad local (Ley 27/2013 Disposición Transitoria 4ª). Una vez que se constituyan, lo harán con personalidad jurídica propia y con la condición de entidad local y se registrarán por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente (Ley 27/2013 Disposición Transitoria 5ª).

Por otra parte, su regulación viene complementada por los arts. 38 a 45 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), así como con la prevista en 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) en los artículos 40 a 50 y en el 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 (ROF) en sus artículos 142 a 145.

SEGUNDA. Así pues, la situación actual respecto del régimen jurídico de estas entidades ha dado un giro radical a raíz de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad local (LRSAL), que modifica sustancialmente la LBRL, como primera normativa referenciada.

Dentro del concepto del llamado «redimensionamiento del sector público», y que afecta de una manera directísima al régimen de las EE.LL.MM., la ley procede a una reestructuración del sector público, y así despoja de la condición de entidades locales a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM's), derogando el artículo 45 LBRL y suprimiéndolas de la redacción del art. 3.2.a)15, si bien se mantiene la personalidad jurídica de las EATIM's existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL (o que hubieran iniciado su procedimiento de constitución antes del 1 de enero de 2013, según la DT 5.^a).

Así, en el nuevo artículo 24 bis se dice: *«Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes. [...] Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la LOEP».*

En este sentido, nuestra segunda referencia es a la regulación jurídica relativa a las Entidades Locales Menores en la Comunidad Valenciana, que viene establecida en la **Ley 8/2010 de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana**, en concreto en el Título IV, artículos 54 a 72, ambos inclusive.

Dentro del capítulo II del citado Título IV, se regula en el **artículo 61** la creación de entidades locales menores y los requisitos y condiciones que se han de cumplir para la creación de estas. En el **apartado 1** prevé que se ha de cumplir alguna de las cuatro circunstancias que se relacionan:

“1. Para la constitución de una entidad local menor deberá concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

a) *Que su pertenencia al municipio sea consecuencia de la supresión o alteración de otro.*

b) *Que se trate de núcleos de población con una identidad histórica y cultural fácilmente reconocible e independiente del resto del municipio al que pertenece.*

c) *Que así lo acuerde el ayuntamiento, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, en aplicación de un modelo propio de gestión descentralizada mediante acuerdo plenario.*

d) *Que se acredite de forma manifiesta que la prestación de los servicios públicos municipales es deficiente y discriminatoria, en relación con el resto del municipio”.*

A continuación, en el **apartado 2** señala que *“En todo caso, los núcleos de población a que se refiere el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos”* y señala dos requisitos:

“a) Estar separado de cualquier otro núcleo de población del municipio por una franja de suelo no urbanizable en el momento de iniciarse el procedimiento. Una vez iniciado aquél y hasta su conclusión, el ayuntamiento adoptará las medidas necesarias para impedir cualquier cambio en esta situación.

b) Disponer de una población mínima de 50 vecinos, requisito que no operará en los supuestos de supresión voluntaria de municipios previstos en el título I.”

El artículo 61 de la Ley 8/2010, también establece en su **apartado 4** otro requisito inexcusable para poder constituir una Entidad Local Menor, al señalar que: *“4. En ningún caso se constituirán como tales las urbanizaciones o núcleos de población de características similares”.*

En consecuencia, de la normativa citada se desprende la prohibición de que puedan constituirse en Entidad Local Menor, las Urbanizaciones o núcleos de población similares, y ello al margen del resto de requisitos exigidos.

TERCERA. Finalmente, debemos recordar en cuanto a la propuesta de creación de una comisión para el estudio de la creación de un Entidad Local Menor, se

trataría de una comisión especial, y su constitución se decide por acuerdo plenario, no existiendo limitación alguna en cuanto a su propuesta de creación, extinguiéndose *ope legis* automáticamente, una vez realizado el estudio, informe o consulta del asunto de que se trate, «salvo que el acuerdo plenario que las creó dispusiera otra cosa». En este supuesto, la Comisión especial tendrá una actuación intermitente y esporádica; dictaminando cuando lo requiera la tramitación de la materia específica que justifica su existencia.

En todo caso, dado que no se cumplen los requisitos establecidos en la normativa de régimen local autonómica para la constitución de una Entidad Local Menor, la citada comisión se referirá únicamente a la participación política y debate interno de la entidad local, sin atribuciones resolutorias.

En consecuencia, el régimen y forma de creación de comisiones especiales es el mismo que para la constitución y creación de las comisiones ordinarias; y su creación puede tener lugar en cualquier momento durante el periodo de mandato de la Corporación. Tendrá lugar a propuesta del/la Alcalde/sa o a propuesta de los/las Concejales, siendo preciso acuerdo plenario adoptado por mayoría ordinaria. Todo ello, salvo que el Reglamento Orgánico o la normativa de régimen local de la respectiva Comunidad Autónoma disponga otra cosa. En todo caso, el asunto debe figurar en el Orden del día en punto expreso e independiente.

Con base en lo expuesto en las anteriores consideraciones estos Servicios jurídicos formulan los siguientes

IV. CONCLUSIONES.

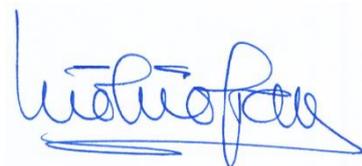
PRIMERA. De conformidad con la legislación aplicables, no se cumplen los requisitos legales exigidos para poder crear una entidad local menor en el caso planteado en la moción presentada.

SEGUNDA. De acuerdo con lo expuesto y en nuestra opinión, en relación con la constitución de una comisión para el estudio de la creación de dicha entidad local menor, como órgano no resolutorio, de mera deliberación y participación política, si así lo acuerda la Corporación, sería posible en el seno de la Corporación Local.

En todo caso, en relación a la emisión del presente informe, indicamos que este no es vinculante, dado que el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm 236, de 2 de octubre de 2015) establece en su número 1 que *“salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”*, es decir, que para que un informe sea exigible y elemento formal en el procedimiento ha de estar previsto en una disposición legal o reglamentaria, cuestión que no se da en este caso.

Es todo lo que se informa sobre este asunto de referencia, sometiendo el presente a cualquier otro informe mejor fundado en Derecho, no obstante, el órgano competente decidirá con su superior criterio lo más acorde al interés general.

Francisco J. Micó Micó
Jefe de Área



nº 22-2018 / área de formación, asesoramiento jurídico y ayudas /02/19