

## CREACIÓN DE ENTIDADES LOCALES MENORES: ¿DERECHO SUBJETIVO O DISCRECIONALIDAD AUTOORGANIZATIVA?

por Dr. Santiago González-Varas Ibáñez 

El presente trabajo ha sido publicado en Fundación esPublico con fecha 8 de noviembre en el link de referencia (<https://www.administracionpublica.com/creacion-de-entidades-locales-menores-derecho-subjetivo-o-discrecionalidad-autoorganizativa/> ) y se difunde con la expresa autorización de su autor sin fines comerciales.

En cuanto a la normativa aplicable, nos remitimos a la LBRL (**artículo 24 bis**) y la Ley de Régimen Local de cada Comunidad Autónoma. Para la creación de una entidad local menor será necesario cumplir presupuestos previstos por dicha normativa (contar con recursos económicos y con capacidad de gestión suficiente, mejora de la calidad de los servicios, opción más eficiente...

Mención especial ha de tener la **praxis jurisprudencial**. Interesa informar sobre las opciones de los interesados a la hora de solicitar la creación de una entidad local menor y sobre los márgenes en Derecho existentes para denegar o crear legalmente una entidad local menor. Estas cuestiones centrales o claves se resuelven a la luz de la praxis jurisprudencial. En esencia, de las sentencias existentes se desprendería (a veces aplicando incluso analógicamente la doctrina, en principio más estricta, de la creación de un Municipio) estos dos parámetros para la creación de una entidad local menor:

-Por un lado, la necesidad del cumplimiento de los requisitos legales. Sin dicho cumplimiento, no puede avanzarse. En el propio cumplimiento de estos requisitos normativos, podemos estar ante puros elementos reglados, o bien puede haber un margen de apreciación sobre los conceptos legales. Lo que no significa, en absoluto, discrecionalidad. Sino conceptos jurídicos indeterminados, que admiten una única interpretación posible. El quid pasa a estar, en estos casos, en el criterio del juez, no de la Administración, en el sentido de si (cuando exista algún margen interpretativo) el concepto se cumple.

-Por otro lado, la cuestión clave es si, cuando se cumplen los requisitos (incluso admitiendo un cierto margen interpretativo en su cumplimiento), la Administración competente dispone de “discrecionalidad” para denegar la creación de una entidad local menor. De ser así, los interesados quedarían a merced del criterio final de la Administración. ¿Es así, o estamos ante la típica situación en que la discrecionalidad puede devenir en arbitrariedad si los interesados hacen valer la razonabilidad de su petición a la luz de los parámetros legales existentes?

Parece obvio que si admitiéramos una discrecionalidad absoluta en estos casos, quebrarían postulados elementales del Estado de Derecho. Más bien, la cuestión debe ser simple: si se cumplen los requisitos legales, la decisión contraria puede devenir arbitraria cuando se observe con creces la racionalidad mayor de lo propuesto (art.9.3 CE).

Asimismo, interesa especialmente fijarse en cómo se plantean este tipo de recursos. En esencia, en unas sentencias, recurre el Ayuntamiento afectado por la creación de la entidad local en cuestión, frente a la decisión autonómica de aprobación de la misma. Otras veces son los interesados quienes recurren la denegación de la creación de la entidad. Veamos cómo se resuelven estos casos.

En la **STS de 16 de enero de 1998** rec.2786/1994 es interesante hacer ver cómo una Asociación de Vecinos (de Moraira) recurrió y ganó ante el TSJ de la CV el recurso contra los actos de la Generalidad Valenciana por los que, por silencio, se denegó la constitución de la Entidad Local de ámbito territorial inferior al municipio de Teulada (Alicante). No obstante, el TS estimó el recurso de casación de la Generalidad Valenciana y del Ayuntamiento de Teulada.

También puede citarse la **sentencia del TSJ 482/2016 del País Vasco de 8 de noviembre de 2016** rec. 152/2015. Los demandantes eran vecinos del lugar y se actuaba contra el Decreto Foral 3/2015, de 27 de enero, de la Diputación de Guipúzcoa que autorizó la creación de la entidad local menor de Itziar en el municipio de Deba; actuando como codemandada la entidad local menor de Itziar. La sentencia otorga legitimación a los recurrentes. Este fallo desestima el recurso interpuesto. Se confirma, pues, la entidad local menor. El debate



procesal consiste en si se cumplen o no los requerimientos legales, una vez que la Diputación como Administración competente había aprobado la creación de la entidad local menor. Los alegantes invocaban errores en la demarcación territorial así como inviabilidad respecto de las asignaciones presupuestarias. Y la Sala descartó tales incorrecciones.

En la **STSJ de Castilla y León 574/2019 (Valladolid) de 11 de abril de 2019** recurso 809/2017 actúa como recurrente el Ayuntamiento de El Cerro y como demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Como codemandada, la entidad local menor de Valdelamatanzas. En este caso, se estima el recurso del Ayuntamiento contra la Comunidad Autónoma por no cumplimiento de los requisitos legales, que a la postre es lo que prima.

En conclusión, si bien no existe un derecho subjetivo a la creación de una entidad local menor por los interesados, tampoco puede decirse que sea una decisión discrecional al margen del típico control de la posible arbitrariedad que puede revelarse cuando se cumplan sobradamente los requisitos. Por otra parte, la decisión administrativa aprobatoria tiene, de lograrse, peso especial de cara a posibles recurrentes.