

# **EL ÁMBITO TERRITORIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES CREADAS POR MOTIVO DE COLONIZACIÓN INTERIOR**

Por el Dr. D. Manuel BEATO ESPEJO.

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Extremadura.

## *S U M A R I O*

### **INTRODUCCIÓN**

### **EL TERRITORIO COMO ELEMENTO BÁSICO O COMO ÁMBITO DE DELIMITACIÓN DE FUNCIONES**

- A) CONSIDERACIÓN GENERAL, REQUISITO PREVIO EN CUALQUIER CASO
- B) DELIMITACIÓN PARTICULAR EN ZONAS DE COLONIZACIÓN

### **EXTINCIÓN DEL REGIMIENTO JURÍDICO TRANSITORIO Y RECONOCIMIENTO DE UN RÉGIMEN ESPECIAL, COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



## INTRODUCCIÓN

El vigente Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales, en su art. 41 *d*) establece la posibilidad de que los núcleos de población separados y conocidos bajo la denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos, etc., se constituyen en Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, «cuando las fincas adquiridas para colonización interior no reúnen los requisitos exigidos para constituir municipio, pero sean asiento permanente de un núcleo de población».

En idénticos términos se manifestaba el art. 42 *d*) del derogado Reglamento de 17 de mayo de 1952, obviamente con la matización expresa de que era el Instituto Nacional de Colonización, después de I.R.Y.D.A., el que realizaba la adquisición.

No analizamos ahora si procede o no la constitución en nuevo municipio, mediante la segregación de parte del territorio de otro u otros, cuando existen motivos permanentes de interés público relacionados con la colonización interior, creación de regadíos, obras públicas, u otros análogos, como expresamente dice el art. 6-1 del Real Decreto 1690/1986 citado, y siempre que los nuevos municipios reúnan las condiciones de población, territorio y recursos suficientes. Este tema ha sido profundamente tratado por nosotros en otros trabajos a los que ahora remitimos <sup>1</sup>. Lo que sí debemos plantear ya es la desaparición del procedimiento especial de constitución de tales Entidades locales, previsto en el art. 7 del Reglamento de 1952, vinculado a los arts. 42 *d*) y 43 del mismo texto y asimismo

---

<sup>1</sup> BEATO ESPEJO, Manuel, *Estructura socio-jurídica administrativa de la población no tradicionales en el medio rural*, Tesis Doctoral (en prensa), y *Reordenación administrativa de los poblados de Colonización en Extremadura*, Universidad de Extremadura, Cáceres 1986. Así como la bibliografía que en ellos se cita.

el art. 17 de la Ley de Régimen Local de 1955. Y preguntamos por tanto, ¿han desaparecido las circunstancias que motivan el régimen especial transitorio, regulado por el Decreto 2697/1966, de 20 de octubre, de constitución como entidades municipales de los poblados construidos por el I.N.C.-I.R.Y.D.A., o ha sido derogada la norma, en su caso?

El art. 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, remite a las correspondientes leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y el art. 45 hace la misma remisión para regular ciertas entidades de ámbito inferior al municipio, ¿puede entenderse, hasta tanto, que el Decreto 2697/1966, es de aplicación en el caso de los creados por motivos de Colonización?

Es de interés despejar tal duda, entre otras, por la cuestión que en este momento planteamos: la demarcación y límites territoriales que corresponda a las nuevas entidades que ahora se constituyen, aunque creadas históricamente. El art. 5 del Decreto específico citado así lo exige como requisito previo a la constitución. Sin embargo, el art. 46-1, del Reglamento de 1952 y el art. 45-1 de la misma disposición hoy vigente señalan, bajo un régimen común, que una vez constituida la entidad, sus límites territoriales y la separación patrimonial correspondiente se determinará por el Ayuntamiento a propuesta de la Junta Vecinal. Si el Ayuntamiento no adoptase ese acuerdo en el plazo de 30 días, señala el texto, la Comunidad fijará el ámbito territorial de la nueva entidad. Nada dice el párrafo segundo del mismo art. 45 respecto al patrimonio, ¿no cabe en este caso el silencio de la corporación? ¿Y si se acuerda no asignarle patrimonio alguno? No encontramos en sus consecuencias. Como último punto de este planteamiento, es importante señalar por lo vivo de nuestro estudio en el que la Administración Autónoma tiene mucho que decir, que por Decreto 57/1986, de 30 de septiembre, de la Junta de Extremadura, se aprueba la constitución de la Entidad Local Menor de Rosalejo, pueblo de colonización, en el término municipal de Talayuela (Cáceres) <sup>2</sup>. Año

---

2 CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y TRABAJO, Decreto 57/1986, de 30 de septiembre, por el que se aprueba la constitución de la Entidad Local Menor de Rosalejo en el término Municipal de Talayuela (Cáceres).

y medio después, por Orden de la Consejería de Presidencia y Trabajo, de fecha 11 de marzo de 1988, se fija el ámbito territorial de la Entidad local en el mismo término municipal <sup>3</sup>.

---

El Poblado de Rosalejo del municipio de Talayuela (Cáceres) pretende constituirse en Entidad Local de ámbito territorial inferior al municipio, para lo cual se ha tramitado al correspondiente expediente con arreglo a las prescripciones de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, y demás disposiciones complementarias, ha sido informado favorablemente por la Excm. Diputación Provincial de Cáceres en escrito de fecha 7 de febrero de 1966, en base a haberse observado todos los trámites legales y a que lo acordado no infringe ningún precepto legal y todo ello en cumplimiento de lo establecido en el art. 45.9 del Real Decreto 2912/79, de 21 de diciembre, sobre transferencia de competencias en materia de Administración Local a esta Junta. La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 24 de junio de 1966, dictamina que procede someter a la Junta de Extremadura para su aprobación la Constitución de la Entidad Local de Rosalejo.

En base a lo establecido en el art. 45 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en uso de las facultades atribuidas por el art. 42 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, a propuesta del Consejero de la Presidencia y Trabajo y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su sesión de 30 de septiembre de 1986.

DISPONGO:

Art. único. Aprobar la constitución de la Entidad Local de ámbito territorial inferior al municipio denominado Rosalejo, en el término municipal de Talayuela (Cáceres). Mérida, a 30 de septiembre de 1986. El Presidente de la Junta de Extremadura, Juan Carlos RODRÍGUEZ IBARRA. El Consejero de la Presidencia y Trabajo, Jesús MEDINA OCAÑA.

<sup>3</sup> CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y TRABAJO, Orden de 17 de marzo de 1988, de la Consejería de la Presidencia y Trabajo, por la que se fija el ámbito territorial de la Entidad Local de Rosalejo en término municipal de Talayuela (Cáceres).

RESULTANDO, que por Decreto de la Consejería de la Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura núm. 57/1986, de 30 de septiembre, se creó la Entidad Local Menor de Rosalejo, en el municipio de Talayuela (Cáceres).

RESULTANDO: Que una vez constituida la mencionada entidad local y de conformidad con la legislación vigente, la Junta Vecinal elevó propuesta al Ayuntamiento de Talayuela sobre los límites territoriales de la nueva Entidad local.

RESULTANDO: Que el Ayuntamiento de Talayuela, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 1987, mostrando su disconformidad a la propuesta de delimitación territorial formulada por la Junta Vecinal de Rosalejo, sin que se pronunciara sobre otra forma de delimitación, acuerda de conformidad con el art. 45,2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, se remita el expediente a la Comunidad Autónoma de Extremadura, al objeto de que ésta se fijara el ámbito territorial de la nueva Entidad.

RESULTANDO: Que la actual Entidad local de Rosalejo como núcleo de población tiene

Como se detalla en el Considerando cuarto de la propia Orden, la Entidad Local tiene iniciado expediente de constitución de Municipio, en el que ha debido incorporarse entre otros documentos, art. 14-1a) del vigente Reglamento de Población y Demarcación Territorial, plano de término o términos municipales que hayan de ser objeto de alteración, con señalamiento en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria de los municipios. Punto sobre el que deberá pronunciarse las mismas Entidades que participan en el presente expediente.

---

su origen en el Decreto de 7 de septiembre de 1954 por el que se aprueba el Plan General de Colonización de la Zona Regable por los canales derivados del Pantano de Rosarito en las provincias de Cáceres y Toledo.

CONSIDERANDO: Que el nacimiento de estos núcleos de colonización viene vinculado a la existencia de un elemento objetivo como es la puesta en regadío de determinadas zonas del territorio, constituyendo por ende su área de influencia los terrenos afectos a tal fin.

CONSIDERANDO: Que si el área de influencia es el elemento determinante y justificativo de la existencia de la nueva Entidad Local, a ella habrá de reducir el territorio sobre el cual podrá ejercer sus competencias y que deberá constituir, por tanto, el ámbito territorial de dicha entidad.

CONSIDERANDO: Que no procede tener en cuenta la norma primera del art. 47 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales, toda vez que ésta se ha previsto para aquellos casos en que, no existiendo ninguna delimitación anterior al núcleo de población, tenga su origen en un parroquia rural, supuesto que no se acomoda a la realidad que se contempla.

CONSIDERANDO: Que, el escrito presentado por la Entidad Local de Rosalejo, en el período de audiencia, sobre su constitución en municipio, no debe afectar a la resolución que se adopte, por ser pretensión que ha de sustanciarse, en su caso, en expediente diferente.

CONSIDERANDO: Que el área de influencia y por ende el futuro territorio de la Entidad Local de Rosalejo, delimitado por el entonces Instituto Nacional de Colonización se adecúa a los criterios que determina el art. 47 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales y está limitado así:

*Norte:* Quebrada de la Palsilla, que en Plan Coordinado de Obras se denomina B-35, y Arroyo de Carcaboso, Canal principal y Acequia 37. *Este:* Acequias 37 y 37 P. *Sur:* Con Arroyo de Fresnedoso que en el Plan Coordinado de Obras se denomina D.55 h. *Oeste:* Con desagüe B.55 hl. y D.55 hlb. acequia 40 y desagüe D.35 y o quebrada de la Palsilla.

En uso de las atribuciones conferidas por el art. 45.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

DISPONGO:

Artículo único: «El ámbito territorial de la Entidad Local de Rosalejo estará delimitado de la forma siguiente:

## EL TERRITORIO COMO ELEMENTO BÁSICO O COMO ÁMBITO DE DELIMITACIÓN DE FUNCIONES

### A) CONSIDERACIÓN GENERAL: REQUISITO PREVIO EN CUALQUIER CASO

El legislador estatal plantea serias dudas sobre el carácter territorial o no de las denominadas hasta entonces Entidades Locales Menores. Así se deduce de la clasificación de entidades locales que en la ley 7/1985 lleva a efecto. En el Proyecto de Ley, art. 4, considera Entidades locales territoriales: al municipio, la provincia, la isla y a las de ámbito inferior al municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al art. 43 de la misma ley. Sin embargo, el art. 3 de la Ley ya sancionada sitúa a estas últimas como entidades que gozan asimismo de la condición de locales junto con la comarca, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios <sup>4</sup>.

---

*Norte:* Quebrada de la Palsilla que el Plan Coordinado de obras se denomina B.35, y Arroyo de Carcaboso, Canal Principal y Acequia 37. *Este:* Acequia 37 y 37 P. *Sur:* Con Arroyo de Fresnedoso que en el Plan Coordinado de Obras se denomina D.55 h. *Oeste:* Con desagüe B.55 hl. y D.35 y o quebrada de la Palsilla».

Dado en Mérida, a 11 de marzo de 1988.

4 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, y PENDAS GARCÍA, Benigno, *El nuevo régimen local especial: Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Ed. Praxis. Barcelona 1985, p. 198: «La clasificación establecida es, ciertamente, confusa porque la letra del precepto parece considerar “sensu” contrario como no territoriales a las entidades mencionadas en el apartado 2, cuando es evidente que tanto las entidades inframunicipales como las comarcas y entes análogos (por ejemplo, las parroquias gallegas) tienen carácter territorial. Al parecer según se desprende de los debates parlamentarios, la voluntad del legislador es distinguir entre entes locales necesarios y entes de carácter contingente, cuya existencia depende de la voluntad de las Comunidades Autónomas o de las propias entidades locales. Hubiera sido, por tanto, más lógico que, si tal era el espíritu de la ley, se hubiera hecho constar expresamente, sin introducir una confusión innecesaria»; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*. Dirección: MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, *Las Entidades Locales Menores*, Civitas, Madrid 1988, p. 1037, que por el carácter discutido de la cuestión, señala que «... Lo relevante... no es... el puro dato físico del territorio, lo relevante es, sin duda, el elemento de población, que en forma de grupo social estable

Circunstancia ésta de gran trascendencia en el ámbito de su autonomía como se recoge en los arts. 4-2 y 7-1 de mismo texto legal <sup>5</sup>. Pero sin que ello deba afectar a la autonomía de gestión dentro de las competencias, que se le confiera, tanto propias como delegadas, con excepción ya establecida en el art. 45-2 c) de la ley 7/1985 de que «los acuerdos sobre disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificadas por el Ayuntamiento» que ya venía fijada, además, en el art. 125-2 de la L.R.L.

Pero, aún así, son concretas y tajantes las reiteradas referencias al territorio de estas entidades locales por parte de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Así, la propia denominación que la misma Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local le da como «entidades de ámbito territorial...» la necesidad de establecer los «límites territoriales» de estas entidades una vez constituidas, como se expresa en el art. 43-1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y con mayor contundencia el Reglamento de Población y Demarcación Territorial que dentro del Capítulo II del Título I, «Deslinde de los Términos Municipa-

---

o de sujeto concreto es destinataria de las actividades de los mismos»; NIETO GARCÍA, Alejandro, «Entes territoriales y no territoriales», *R.A.P.*, n. 64, enero-abril 1971, pp. 31 y ss; GARCÍA DE ENTERRIA, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid 1981, p. 319. Para quien la crítica no acierta a destruir el núcleo originario de la distinción, «la colectividad... integraría un conjunto territorial delimitado de población como un grupo social estable y completo...» y ello explica, señala el autor, el carácter superior de los poderes que a tal grupo se le reconoce cuando el Derecho le erige en substrato de una Administración Pública propia. Para nosotros, la distinción está en la naturaleza del ejercicio de tales poderes, coordinables sin duda dentro de un espacio territorial mayor, y sobre todo en la capacidad de la tarea de decisión, es decir, que provenga de los órganos representativos de la misma población. Por ello creemos que ese «conjunto territorial» debe delimitarse desde el mismo origen en que el reconocimiento como población y como Administración Pública se produce.

5 MORELL OCAÑA, Luis, *El Régimen Local español*, vol. I, Civitas, Madrid 1988, p. 32, que señala, «Pero, sobre todo, la distinción entre unas y otras no estriba en un elenco de poderes jurídicos (los enumerados en el art. 4-1 L.R.B.R.L.), sino en el nivel en que se produce el reconocimiento y garantía de la autonomía del ente. El Municipio y la Provincia... encuentran uno y otra en la Constitución y en la legalidad Estatal básica (arts. 1 y 2); a las demás Entidades Locales, será la correspondiente Comunidad Autónoma, a través de sus propias leyes quien reconozca la autonomía propia de las Entidades locales que califique como territoriales...».

les», operación material de demarcación y amojonamiento, señala, art. 25, que la determinación de los límites de los municipios o entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva. Asimismo y como últimos ejemplos, los arts. 42 y 47 del mismo texto, que exigen, uno, petición escrita de los vecinos residentes en el «territorio que haya de ser base de la entidad» para su constitución como nueva entidad local, y el segundo que establece las normas a tener en cuenta para determinar el «territorio» de la entidad, «... parte del territorio municipal...» sobre el que ejercerá sus competencias.

Estas circunstancias obligan a plantearnos si la constitución de las Entidades Locales que analizamos obliga a contar con un territorio como requisito indispensable o por el contrario es éste un elemento que se adecuará después en base al cumplimiento de unos fines.

El art. 11-2, L.R.B.R.L., establece como elementos del municipio, el territorio, la población y la organización, aunque después en el art. 13-2 señala que la creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de un «... núcleo de población territorialmente diferenciado y siempre que... cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias...». En similares términos, el art. 45 del mismo texto remite a las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, la regulación de las Entidades denominadas de ámbito inferior al municipio, pero tradicionalmente delimitadas como caseríos, parroquias, aldeas, etc., imponiéndole unas reglas: *a)* que la población interesada lo solicite, *b)* que cuenta con una organización y *c)* que disponga de unos bienes, suficientes consideramos, para la administración que se le encomienda <sup>6</sup>.

Núcleos de población separados y tradicionales cuyo patrimonio y territorio se conoce y sólo para el supuesto de que no lo tuvieran delimi-

---

6 MORELL OCAÑA, L., *El Régimen local...*, cit., p. 34. «Hasta la L.R.B.R.L., el legislador estatal había terminado por configurar un tipo unitario, la Entidad Local Menor... ahora el art. 45 esboza unos rasgos básicos, a partir de los cuales serán las Comunidades Autónomas las que regulen las genéricamente denominadas Entidades de ámbito territorial».

tado con anterioridad, se establece por el R.P.D.T. unos criterios a tener en cuenta dentro de lo posible.

En este sentido se manifiesta la ley 11/1986, de 20 de noviembre, del Principado de Asturias, por el que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural, y que en su art. 2 define como «grupo social asentado en su ámbito territorial determinado... en el que concurren intereses propios, distintos de los generales de la entidad municipal, o el disfrute comunitario de bienes patrimoniales no municipales...».

Pues bien, en el procedimiento de reconocimiento de tal personalidad jurídica del anteproyecto de Decreto regulará como primer requisito: el «ámbito territorial de la parroquia», art. 8 b), así como el régimen económico y el régimen de gobierno, entre otros datos. Y evidentemente, art. 10, el Decreto que aprueba el Consejo de Gobierno no podrá poner a cargo de la parroquia obligaciones que no estuvieran expresa o implícitamente contenidos en la petición inicial ni en el anteproyecto.

Otra cosa significaría la contradicción de otorgar personalidad jurídica a un Ente de esta naturaleza por el órgano competente y no concederle por órgano inferior o distinto en su caso, los medios adecuados para el cumplimiento de las competencias que le asigna la ley.

Por su parte, la Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, regula en su Título V a las entidades municipales descentralizadas, como «... concentraciones de población que dentro de un municipio constituyen núcleos separados...» y siempre que concurren circunstancias de orden geográfico, histórico, social, económico o administrativo que lo requiera. Pero inmediatamente se señala, art. 77-3, la constitución requerirá la aprobación definitiva del Gobierno de la Generalidad y ello comportará la determinación de los límites territoriales a los que se extenderá la jurisdicción de la Entidad y la correspondiente separación de patrimonio. Ello sería coherente, a sensu contrario, con el acuerdo del mismo órgano que dispusiera, en su caso, su supresión por motivos de orden económico o administrativo.

Desde la base de las disposiciones estatales, ¿qué sentido tiene el reconocimiento de una entidad de tal naturaleza que una vez constituida careciera de población o fuera insuficiente incluso para organizarse, o estuviera

en proceso de perder su territorio, o no contara con recursos suficiente?; ¿qué argumentos jurídicos tendría el Consejo de Gobierno de la Comunidad autónoma, a quien el texto Refundido otorga tal competencia, para disolverla o suprimirla a continuación?; si tanto la Administración Regional como la Local en sus tres niveles participan en el procedimiento, ¿no es lo coherente y ajustado que cuando menos los requisitos necesarios para su funcionamiento sean evidentes desde su inicio, máxime cuando se trata de una realidad histórica, socialmente considerada?

La comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito territorial de las dos provincias que la integran, podrá estructurarse mediante ley, señala el art. 2 de su Estatuto, en municipios y comarcas de acuerdo con la Constitución. También podrá crear demarcaciones supracomarcas, dice el número articulado «in fine».

Asimismo, en el marco de la legislación básica del Estado le corresponde el desarrollo legislativo y ejecución del régimen local en la forma prevista en el art. 148-1-2 de la Constitución, la alteración de los términos y... la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior al municipio en los términos establecidos en el art. 2-2 del mismo Estatuto <sup>7</sup>.

Por su parte, la Disposición Adicional primera de la Ley 7/1985 establece que las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en el Estatuto de Extremadura, se ejercerá en el marco de lo establecido en el Título IV de esta ley, entre otros.

El contenido de este Título IV, «Otras Entidades locales», se corresponde, en el tema que analizamos, con el también Título IV del Texto Refundido de 18 de abril de 1986, que en su Disposición Final séptima excluye del carácter básico que a otros otorga.

La Comunidad Autónoma de Extremadura carece aún de ley sobre régimen local y ha seguido en la resolución del tema planteado la legislación del Estado, que determina, como se ha indicado, que una vez cons-

---

<sup>7</sup> SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Tecnos, Madrid 1987. pp. 79 y ss.

tituida la Entidad se establezcan los límites territoriales y la separación patrimonial, art. 45-1 del R.P.D.T. que se expresa en idénticos términos que le art. 46-1 del texto de 1952.

La diferencia entre ambos Reglamentos se encuentra en que, para el vigente, la intervención de la Comunidad Autónoma se produce si el Ayuntamiento no adoptase acuerdo en el plazo de 30 días; sin fijar, el texto, qué órgano es el competente, obviamente. Sin embargo, el Reglamento derogado establecía que los acuerdos municipales en esta materia requerirán «... para ser ejecutivos...» la aprobación del Ministerio de la Gobernación, «... que se entenderá otorgada si no resolviere en el término de tres meses...». Nos parece más acorde con este tema el contenido del art. 43-2 del Texto Refundido que señala que «los acuerdos municipales en esta materia requerirán la aprobación del órgano competente de la Comunidad Autónoma, »... que se entenderá otorgada si no resolviere en el término de tres meses».

En función del principio de jerarquía normativa y en ausencia de disposición propia, debe primar para la Comunidad Autónoma de Extremadura lo dispuesto en el texto Refundido, es decir: la Consejería de la Presidencia y Trabajo, en todo caso, deberá aprobar el acuerdo municipal adoptado sobre esta materia <sup>8</sup>.

## B) DELIMITACIÓN PARTICULAR EN ZONAS DE COLONIZACIÓN

Es punto central en nuestro estudio el contenido de los considerandos primero y segundo de la citada Orden de 11 de marzo de 1988, en

---

<sup>8</sup> MORELL OCAÑA, L., *El Régimen local...*, cit., p. 161. En este punto señala: «La propia L.R.B.R.L. proporciona, además, los límites precisos a este poder local cuando se proyecta sobre el propio territorio, pues escapa al mismo la descentralización territorial; son las Comunidades Autónomas quienes pueden crear Entidades de ámbito inferior al Municipio (art. 45). Y los Ayuntamientos sólo pueden establecer “órganos territoriales de gestión desconcentrada (art. 24)”». Además expresa: «... la autonomía local... como posibilidad reconocida a la comunidad de asumir sus propios asuntos y de impedir que otros se inmiscuyan en ellos... tiene su manifestación sobre un territorio determinado, el territorio de la comunidad, y de ahí que la autonomía venga siempre referida a ese territorio».

relación con el Resultado cuarto. Y es que Rosalejo reúne una característica peculiar: como núcleo de población tiene su origen en el Decreto de 7 de septiembre de 1954, por el que se aprueba el «Plan General de Colonización de la Zona Regable por los canales derivados del Pantano de Rosarito» que, por tanto, el nacimiento de «estos núcleos de colonización» vienen vinculados a la existencia de un elemento objetivo como es «la puesta en regadío de determinadas zonas del territorio, constituyendo por ende su área de influencia los terrenos afectos a tal fin», que asimismo, y ello es importante, este núcleo recibe a la población de Talavera la Vieja, Municipio inundado por el embalse de Rosarito.

Con tales antecedentes este núcleo cuenta desde su origen con una población cierta, con unos recursos determinables y con un territorio planificado «ab initio». Pero cada elemento es variable por causas materiales o artificiales, aunque sobrevenidas, que ha de tenerse en cuenta si el compromiso de su constitución en Entidad Local se cumple con tan evidente retraso.

En aras a aportar nuevas soluciones nos limitamos ahora a ofrecer criterios de delimitación territorial de estos núcleos de población desde diversos puntos de vista, todos concordantes y ninguno excluyente, porque como ya en otro momento señalamos no es la legalidad vigente la que ha de resolver el problema de que estos pueblos sean dotados de personalidad jurídica para el cumplimiento de las atribuciones encomendadas. Hay una serie de factores políticos, sociales, económicos y culturales que condicionan gravemente los resultados <sup>9</sup>.

Una vez más observamos que la realidad de estos núcleos es un fenómeno vivo y que posiblemente debe ser abordado en su conjunto, y no aislarse sino en armonía con su entorno como en otra ocasión se ha apuntado.

Ya en su diseño, la delimitación de la zona de influencia de estos pueblos no es tema fácil, ni los criterios barajados en cada Plan de Colonización son unísonos y concordantes.

---

9 BEATO ESPEJO, Manuel, *Reordenación administrativa...*, cit., p. 95.

La Administración, I.N.C.-I.R.Y.D.A., parte del área objeto de transformación que comprende las tierras reservadas, las declaradas excluidas y las definidas como en exceso.

Sobre éstas incide principalmente el proceso colonizador y, por tanto, el asentamiento de la nueva población; pero ¿significa ello que el resto de las tierras se alejan del entorno? Es satisfactorio ver el proceso de osmosis social de estos poblados con su área.

En la delimitación de la zona se tiene en cuenta asimismo, las divisorias geográficas, los límites hidráulicos naturales como los ríos, o los artificiales como los canales, acequias y desagües, e igualmente las características de las explotaciones agrarias existente para dar el toque de rigurosa homogeneidad, de la que se partía.

Además, el número de pueblos a crear, su emplazamiento y tamaño, dependía también de la existencia en la zona de villas antiguas que a veces eran mejoradas y ampliadas, radicando en ellas «nuevos colonos» que no residían en los nuevos pueblos o que simplemente no se construían.

Influía asimismo el tamaño de la parcela que se adjudicaba afectada a su vez por la dimensión de la zona, por el número de colonos y obreros que se instalaban, por el rendimiento económico del producto explotado, etc. Pero esto con el transcurso del tiempo varía, se ha podido adquirir por la Administración nuevas zonas que se agregan a la antigua, asentando a hijos de colonos, a obreros o a otros ciudadanos, se han podido fusionar parcelas y reducir población, se ha podido adquirir tierra fuera, aunque no se sume a la explotación agrícola adjudicada, etc.

Por tanto, tras las dificultades de la planificación y los primeros hitos de demarcación de área, hay un proceso vivo de ajuste y cambio que no puede silenciarse.

Es de interés recordar aquí la manifestación vertida por los Ayuntamientos interesados cuando a propuesta del Ministerio de Agricultura se iniciaron los trámites para constituir tales pueblos en entidades locales con base en el Decreto de 20 de octubre de 1966: *a)* supone pérdida de tierras y de beneficios, acarreando perjuicios económicos para el Ayuntamiento; *b)* se amenaza con posibles alteraciones de orden público, «está mal visto por el vecindario», «supone un expolio» para este Ayuntamiento,

se decía, hoy se oye lo mismo desde el otro ángulo; c) que de aprobarse la nueva entidad se limite su territorio a la finca del I.N.C., sin incluir la de particulares, aunque afectados también por la Colonización; d) se unían instancias de propietarios de fincas particulares, solicitando su exclusión del régimen jurídico de la nueva entidad, si se aprueba, «ya que con el Ayuntamiento le va muy bien». Y otras menos ajustadas a este estudio, pero igual de sustanciosas. Nos preguntamos ¿tan poco ha cambiado la zona como para que se repita la situación?

Desde el punto de vista doctrinal se manifiesta que estos pueblos se emplazaron considerando que el área de influencia de cada uno habría de tener 2,50 kilómetros de radio, de modo que los nuevos pueblos quedarían entre sí a cinco kilómetros de distancia. El radio del área se determinó atendiendo a las exigencias del desplazamiento de los cultivadores desde su vivienda al lugar de trabajo y del transporte de productos por los medios, antes normales, de energía animal<sup>10</sup>. El centro se situaba en el del casco de población.

El Instituto de Estudios Agro-Sociales formulaba el concepto de área de influencia como aquella extensión de terreno alrededor del nuevo núcleo urbano, cuya explotación racional con medios normales deba ser efectuado teniendo por base a éste.

Delimitaciones poco adaptadas a la realidad de hoy.

El derogado Decreto de 28 de octubre de 1955 se ajustaba en gran medida a esa confusa situación de origen, señalando en su art. 2 que «la demarcación territorial de cada una de estas Entidades locales será la misma que el I.N.C. haya señalado en el desarrollo de los Planes de Colonización al área de influencia del nuevo pueblo».

En similares términos y con idéntico compromiso de que los núcleos creados «imperativamente» fueran dotados de personalidad jurídica, el R.P.D.T. de 1952, en su art. 7-1, señalaba que «las fincas adquiridas por el I.N.C., para acoger población trasladada como consecuencia de

---

10 LEAL GARCÍA, Alejo, «La transformación del medio rural a través de la puesta en regadío y de la Colonización», *Revista Información I.N.C.*, n. 3, Madrid 1969, pp. 35-36.

la ejecución de obras públicas, constituirán, desde el momento mismo de la adquisición, el nuevo término municipal».

Pérdida de espacio de una colectividad por motivos de obras públicas que la Ley de Expropiación Forzosa regula en el Capítulo V de su Título III, «Procedimientos especiales» y que en concreto su art. 95 señala que por el I.N.C. «... se proceda a la adquisición de fincas adecuadas para el establecimiento de los vecinos que así lo hayan solicitado y para la erección de la nueva Entidad Local que venga a sustituir a la desaparecida...». En concordancia con ello, el art. 118 del Reglamento de esta Ley, establece que «la nueva Entidad local se constituirá en la forma prevenida en el Decreto de 28 de octubre de 1955 o por la disposición que en lo sucesivo pueda dictarse al respecto». Esta disposición fue derogada por el Decreto citado de 20 de octubre de 1966 que después analizaremos en cuanto a su vigencia.

Ahora, decir sobre él, tan sólo, que ya no limita su área de influencia a la finca adquirida por el Instituto o a la zona fijada en los Planes de Colonización, sino que su art. 5 b) señala que el Decreto de creación de la nueva entidad determinará la que «le corresponda». Aceptamos que puedan ser aquellas mismas, pero estimamos que deben tenerse en cuenta otras circunstancias.

Así el Tribunal Supremo en sendas Sentencias de 4 de febrero de 1974 y 23 de febrero de 1981, Sala 4.<sup>a</sup>, dictadas con ocasión de Recursos Contenciosos-administrativos interpuestos contra los Decretos de 9 de abril de 1970 y 21 de marzo de 1975, respectivamente, que constitúan a Loriguilla (Valencia), pueblo contruido por el I.N.C.-I.R.Y.D.A. en Municipio, confirma entre otras cuestiones que el término municipal sea de 586 Has. segregadas en parte de Ribarroja del Turia y Chestre. La superficie del poblado se extendía a 294 has. sitas en el primer término municipal <sup>11</sup>.

---

11 El Decreto 9 de abril 1970 fue declarado nulo por la Sala sin entrar en el fondo y el de 21 de marzo de 1975 ratificado, una vez subsanados los defectos formales estimados en el primer expediente.

El Considerando tercero de la segunda Sentencia citada, señala: «Que igualmente la angostura de comunicación de un municipio a otro... no es motivo suficiente para recurrir la Resolución recurrida, pues ello queda compensado sobradamente con la mayor productividad y riqueza de los terrenos en que ha de asentarse el nuevo municipio, obteniéndose de una mayor riqueza y una mayor productividad con la participación consiguiente del Ayuntamiento recurrente en ella».

En similares condiciones, por Decreto 3038/1967, de 30 de noviembre, se constituye Marines (Valencia) en Municipio, ampliando el área de influencia de Colonización con porciones de territorio de Liria y Olocau.

En distinto sentido merece destacarse el Decreto 2435/1976, de 16 de septiembre, que constituye en Entidad Local Menor al poblado de Cascón de la Nava, construido por el I.N.C. en el término municipal de Villaumbrales (Palencia).

En el expediente administrativo se observa una dura polémica sobre su demarcación, entre los distintos Ayuntamiento cuyo territorio se ve afectado, salvo el de Villaumbrales en el que se haya enclavado el casco urbano.

El Ministerio de Gobernación llega a la solución salomónica de que se apruebe la Entidad, determinando su territorio sobre las 1.501 Has. que son las correspondientes al Ayuntamiento citado y no sobre las 2.200 Has. propuestas, área de influencia del Plan de Colonización, para evitar segregaciones de otros términos municipales. Y ello con la opinión encontrada del Consejo de Estado, que asesora en el sentido de que «es conveniente una adecuada ordenación del territorio, rompiendo la estructura pétrea de la Administración local»<sup>12</sup>.

Es obligación apuntar también que por Decreto de 23 de julio de 1971, núm. 2187, se constituyen diversas Entidades Locales Menores en Zonas de Colonización: Aguas Nuevas (Albacete), los Guadalperales (Badajoz), Valdesalor (Cáceres), Estella del Marqués (Jerez de la Frontera), Nueva-jarilla, en este mismo municipio; San Bernardo, en Valbuena de Duero; Guadiana del Caudillo y Valdelacalzada, ambas en Badajoz.

---

12 Entre otros Dictámenes, los de 26 de mayo de 1966 y 20 de abril de 1972.

En cada una de ellas se describe su límites y se indica la superficie, pero siempre coincidiendo con la Colonización.

De este cúmulo de factores que intervienen o pueden intervenir en a fijación del territorio como elemento «determinante y justificativo» de la existencia de la nueva entidad, dice la propia Orden de 11 de marzo de 1988, debemos concluir:

1. Que no puede olvidarse, sin más, el origen de estos pueblos creados con motivo de la Colonización y especialmente el de Rosalejo y Alagón del Caudillo, en la provincia de Cáceres, ambos, resultado principalmente de traslado de población con ocasión de obras públicas.

2. Que transcurrido cierto tiempo desde su creación, la propia dinámica social de estos pueblos, en sí mismo consideramos o en relación con su municipio matriz y con su entorno, ha de llevarnos a conclusiones muy distintas, a favor o en contra, de lo decidido por el I.N.C.

3. Que los criterios fijados en el art. 47 del R.P.D.T. vigente, idénticos a los establecidos en el ya derogado, debe interpretarse con amplitud, en muchos casos, teniendo en cuenta el proceso de transferencia de bienes producido a favor del municipio en aplicación del Decreto 1761/1977, de 15 de julio.

Entrega sustanciosa de bienes muebles e inmuebles construidos o adquiridos por el I.R.Y.D.A., a Ayuntamientos contrarios incluso a la creación de tales núcleos, sin ninguna contraprestación a favor de éstos como ya adelantara LEAL GARCÍA en 1955 <sup>13</sup>.

A efectos meramente indicativos, Talayuela recibe en el período 1978/80 de manos de la Administración bienes en número de 51 y por valor de 18.000.000 ptas., calculados a precio liquidación de obra.

4. El nivel mínimo que el régimen común establece de asignación del ámbito territorial preciso para el cumplimiento de sus fines, debe ser en estos pueblos muy matizado en relación con su población, con el patri-

---

13 LEAL GARCÍA, A., «Régimen administrativo de los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización», *Revista de Estudios Agro-sociales*, n. 10, enero-marzo 1955, p. 101.

monio con que cuentan y con el régimen especial sobre su hacienda que se haya establecido.

5. No puede olvidarse, por último, que el concepto de territorio como ámbito de ejercicio de unas competencias, pero a la par como espacio en el que se asienta una colectividad, no debe ser sacralizado, sobrevalorado ni menos privatizado como sustrato de un ente público cuyo fin último es el interés general de una población mayor en la que se integra y aquella es parte <sup>14</sup>.

Lo contrario nos llevaría de nuevo a fenómenos históricos de contribución de núcleos cerrados en sí mismos, excluyentes de otros en vez de complementarios, cuya capacidad iba más bien dirigida a la búsqueda de su autonomía como independencia que a su organización con autogestión y participación.

Pues en las Entidades inframunicipales que estudiamos se nos presenta de nuevo la oportunidad de una organización racional, sin cerrar los ojos de la historia y mirando la realidad presente y futura en lo previsible. Hablamos de unos pueblos históricos, tradicionales, con características peculiares, descentralizados territorialmente, pero parte física del propio término municipal y sobre los que las Comunidades Autónomas tienen mucho que decir <sup>15</sup>.

Ya en 1986 preguntábamos nosotros, ¿podríamos considerar el panorama jurídico-administrativo de tales pueblos máxime hoy que contamos con las suficientes competencias en manos de las Comunidades Autónomas, en las que la realidad se observa más próxima...?

La Comunidad Autónoma de Extremadura carece aún, como decimos, de Ley sobre régimen local, pero tal instrumento jurídico no debe ser sólo base para un reconocimiento de personalidad jurídica, sino punto

---

14 SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Régimen Local: Ley y Texto Refundido*. Prólogo, p. XXII, señala que «Hoy parece más acertado afirmar que los intereses son generales, del común, y que la solidaridad y la intercomunicación imponen que se comparta en gran medida los intereses de todas las Entes o, por mejor decir, que el interés es general y cada instancia territorial modula de forma propia su ensamblaje con dicho interés general».

15 MORELL OCAÑA, L., *El Régimen local*, cit., pp. 319 y ss. Sobre la esencialidad del territorio, base de cada asentamiento poblacional.

de partida de reordenación del territorio, especialmente de las zonas en que están enclavados tales núcleos <sup>16</sup>.

Valoramos muy positivo sendos Decretos de la Junta de Extremadura, los números 21 y 22 de 1987, de 7 de abril, que aprueba la constitución en Entidades locales de ámbito inferior al municipio, o los poblados procedentes de Colonización de Puebla de Alcollarín y Palazuelo, respectivamente, ambos del término municipal de Villar de Rena (Badajoz). Pero de qué territorio disponen, con qué patrimonio cuentan, su entorno socioeconómico es su propio municipio matriz o está lejano del mismo, qué peso específico político-electoral tienen ambos núcleos en su Ayuntamiento, por qué sólo estos pueblos han sido dotados de esa condición jurídica y no los de su área, como el El Torviscal, Gargálicas, Rucas, Vegas Altas, Vivares o Zurbarán con población y territorio superior a aquéllos, en ciertos casos; cubría algún tipo de organización territorial o institucional con los pueblos de la misma condición que ya son Entidad Local: Guadalperales, Valdivia, Entrerriós, etc.

### **EXTINCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO TRANSITORIO Y RECONOCIMIENTO DE UN RÉGIMEN ESPECIAL, COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Siendo incuestionable la existencia de núcleos de población creados por motivos de colonización interior, siendo asimismo indudable de muchos de ellos <sup>17</sup> que viven con igual rigor, a veces mayor, que los municipios de que dependen, y siendo igualmente una realidad de hoy su lucha por el reconocimiento de la autonomía que le corresponda, nos planteamos las siguientes cuestiones.

---

<sup>16</sup> BEATO ESPEJO, M., *Reordenación administrativa*, cit., pp. 79 y ss. Presenta un modelo de posible organización territorial y funcional de tales zonas.

<sup>17</sup> Son 285 en el territorio nacional, de las cuales 7 son municipios, 52 entidades locales menores y 226 barrios. En Extremadura existen 62 núcleos, de ellos ningún municipio, 12 entidades locales menores y 50 barrios, según datos 1986.

La Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución y de sus propios Estatutos ordenarán su territorio, integrándose adecuadamente dentro del nacional, y de forma concreta regularan como administración descentralizada a los núcleos de población separados y tradicionalmente reconocidos como parroquias, caseríos, pedanía, anejos, etc.<sup>18</sup>

Uno de estos lugares lo constituyen sin duda alguna los poblados construidos por la acción administrativa del Estado a través de la colonización. Su historia, su origen, sus especiales características lo confirman.

No analizamos ahora qué régimen regularía a los entes que en el futuro se crearan con la misma naturaleza. Pero sí es cierto que los ya creados fueron sometidos, desde su origen, a un régimen específico y en él se mantienen mientras no sean adaptados plenamente al régimen común. ¿Qué se requiere para ese tránsito? ¿Es concreto para cada colectividad o general para todas, independientemente de su constitución? ¿Y aquellas colectividades que tras varios intentos no lograron su autogestión y ahora se es otorga, a qué régimen jurídico se someten? ¿Puede olvidarse su origen ahora al ser declarados parroquias, caseríos o poblados con administración descentralizada y ámbito territorial inferior al municipio?

Hasta la aprobación de la ley 7/1985, tales núcleos de población venían regulados transitoriamente y de forma especial por el régimen previsto en el Decreto 2697/1966, separado en lo estrictamente necesario del régimen común de la Ley del Régimen Local. La vigente Ley Reguladora de las Bases del mismo Régimen Local, en su art. 45, remite a las leyes de las Comunidades Autónomas sobre la misma materia, su regulación.

¿Qué régimen regula esta nueva transitoriedad? La Administración del Estado se rige por el Texto Refundido 781/1986 y por el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1986 para aquellas poblaciones que sigan bajo su competencia y como régimen común, ya que ha

---

18 MORELL OCAÑA, L., *El Régimen local*, cit., pp. 237 y ss. «La concepción de estas entidades como fruto de una descentralización de la propia organización municipal debiera permitir una ordenación administrativa más ajustada a la historia y al modo de ser de la convivencia local...».

sido derogado el régimen especial del Decreto de 1966. Las Comunidades Autónomas en tanto carezcan de Ley sobre Régimen Local y no regulen especialmente tales asentamientos, aplicarán supletoriamente la legislación del Estado, prioritariamente el régimen especial que se separa en los estrictamente necesario del régimen común.

En tales circunstancias el proceso es el siguiente:

El Decreto de 28 de octubre de 1955 establece el régimen de los nuevos pueblos edificados por Colonización. Su art. 1 preveía su constitución en Entidades locales menores, «sin más trámites», desde que se iniciara la instalación de colonos. Fijando como demarcación la misma que el I.N.C. señalara en sus planos, estableciendo una organización y determinando «hasta tanto termine al período de acceso a la propiedad de los colonos» un concierto entre tal entidad y su Ayuntamiento para el pago de un cupo alzado por todas las exacciones municipales, sin que su importe exceda del 20 por 100 de lo que anualmente recauda por dicho concepto fiscal la nueva entidad. Asimismo su patrimonio queda tutelado por el Instituto durante el mismo período.

Y como cláusula general, su art. 6 señala que tales entidades quedan sometidas a la Ley de Régimen Local y sus Reglamentos, salvo las limitaciones en el régimen orgánico y económico establecidos en los tres artículos que le precedían, que subsistirán en tanto no finalice el período de acceso a la propiedad de los colonos.

Parece pues, de haberse mantenido vigente esta disposición, que el régimen especial de aplicación venía delimitado en concreto para cada núcleo por un hecho cierto.

Es escaso el número de entidades que se constituyen bajo el régimen jurídico de esta norma. A vía de ejemplo, en Extremadura, sólo Valdeñigos de Tejada de Tietar se mantuvo bajo él, aprobado por Decreto de 1958.

Mediante sendas Sentencias de 11 de diciembre de 1958 y 21 de enero de 1960, la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo declara la inaplicación del Decreto de 1955, sin perjuicio del ulterior y eventual ejercicio que de sus facultades en materia de política municipal pueda hacer el Gobierno.

Tales pronunciamientos fueron consecuencia de los correspondien-

tes recursos contencioso-administrativo interpuestos por el Ayuntamiento de Badajoz contra los Decretos de 26 de octubre y 23 de noviembre, ambos de 1956, que constituían a Guadiana del Caudillo y Valdelacalzada en Entidades Locales Menores. El fundamento de ambos fue el respeto al principio de jerarquía normativa que el ordenamiento vigente imponía.

Estos y otros hechos similares provoca la circunstancia de que la Disposición Final quinta de la Ley 48/1966, de 23 de julio, de modificación parcial del Régimen Local, y en concreto del Libro IV, Haciendas Locales, de la ley 24 de junio de 1955, estableciera:

«Los Ministerios de Hacienda, de la Gobernación y de Agricultura someterán a la aprobación del Gobierno, en un plazo de tres meses, un Decreto sobre el Régimen para la constitución y funcionamiento de los pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización como Entidades Locales menores o Municipios independientes, según proceda, adaptando en lo estrictamente necesario los preceptos de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio 1955, y los de la presente Ley».

En su cumplimiento se redacta el Decreto 2697/1966, de 20 de octubre, sobre la constitución como entidades municipales, de los poblados construidos por el I.N.C. La Exposición de Motivos es suficientemente expresiva de las singulares circunstancias que concurren en estos nuevos pueblos, que aconseja dotarles de un régimen administrativo especial, aunque transitorio, para facilitarles su normal desenvolvimiento.

Y expresamente dice que «la vía legal ha sido abierta por la disposición final quinta de la ley 48/1966, de 23 de junio, que ordena el establecimiento de un régimen para la constitución y funcionamiento como Entidades locales de los pueblos del Instituto, adaptando en lo estrictamente necesario los preceptos de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955».

El Proyecto de Decreto fue sometido a dictamen del Consejo de Estado, que lo emite el 13 de octubre de 1966 con el número 35.097. Como datos fundamentales destacamos:

«No se trata del ejercicio por la Administración de la función legislativa en la forma de la denominada legislación delegada o Decretos legisla-

tivos, ... sino del tratamiento por Decreto en materia anteriormente legal, y previamente degradada a nivel reglamentario, incluyendo en ese tratamiento la derogación o sustitución de normas contenidas en leyes formales: proceso éste último de deslegalización de la materia tratada...».

«... se encomienda al Gobierno la elaboración de una norma que se atribuye a la espera propia de su competencia... se le faculta... para regular esta materia, pero se le ordena que lo haga en forma que las adaptaciones del régimen general a estas situaciones especiales se limiten a lo “estrictamente necesario”».

### Respecto al fondo de la cuestión

«... El Consejo de Estado advierte que, a su juicio, el proyecto supone ciertamente una aproximación del régimen jurídico de estos pueblos a lo previsto con carácter general por la Ley de Régimen Local. En la medida en que las peculiaridades de orden fiscal se limitan al establecimiento de un concierto de estos mismos pueblos cuando se constituyan en Entidades locales menores con los Ayuntamientos respectivos y a un especial sistema de ayudas por el Instituto Nacional de Colonización, responde también fielmente al propósito legislativo de limitar las adaptaciones del régimen general a lo estrictamente necesario».

Y por último, el propio Consejo de Estado recomienda ampliar el contenido del art. 9 del proyecto, que se plasma literalmente en su art. 10, en los siguientes términos:

«Las entidades cuya constitución autoriza esta disposición se someterán al régimen común en cuanto no sea contrario a lo preceptuado en el presente Decreto».

Límite cuantitativo en la aplicación al régimen especial que contiene esta norma y que se une a otro temporal que contiene el art. 11:

«Las Entidades municipales constituidas conforme a este Decreto y los Municipios en cuyo términos radiquen se adaptarán al régimen común cuando, desaparecidas las circunstancias que motivan el régimen especial transitorio, se acuerde así por Decreto, a propuesta de los Ministerios de Hacienda, de la Gobernación y de Agricultura».

Ha de darse, por tanto, dos hechos: uno, que desaparezcan las circunstancias especiales que expresamente señala su exposición de motivos sobre población, edificaciones, servicios, situación y actividad productora, y dos, que se acuerde así por Decreto.

Las características de ese régimen especial son las recogidas en los artículos precentes, respecto a: gobierno y administración, patrimonio, demarcación, competencias en materia de Hacienda, etc.

Seguimos pensando que son hechos de aplicación concreta e individualizada por núcleos y no de carácter general, aunque nada impide lo contrario.

El Tribunal Supremo en la Sentencia antes citada de 4 de febrero de 1974, al pronunciarse sobre la Disposición Final quinta de la ley 48/1966, dice:

«Que la acción de los organismos encargados de la acción en el medio rural, por la construcción de embalses u otras obras, y de zonas de colonización que al transformar las condiciones humanas y ecológicas preexistentes afecten al régimen local anterior, obligado también a los cambios derivativos adecuados, se inició por un Decreto —el de 28 de octubre de 1955...—, cuya materia pugna con la Ley de Régimen Local declarada en SS. de 11 de diciembre de 1958... y 21 de enero de 1960... obligó al Poder público a su sustitución; pero para ello no incidió en la viciada vía de enfrentar un nuevo Decreto a la Ley, sino que en la Ley de Reforma parcial del Régimen Local —23 de julio de 1966— incrustó un precepto específico atinente al caso, la disposición final 5.<sup>a</sup>, cuya simple lectura revela un extremo importante: que la amplitud de la autorización concedida... lo sería con el límite de adaptar “en lo estrictamente necesario” los preceptos de la Ley de Régimen Local y de la propia ley de 1966 en que se contenía dicha autorización».

Y es de interés destacar el contenido del Considerando cuarto, que señala:

«Que a mayor abundamiento la supervivencia como derecho, común residuario, de la Ley de Régimen Local, se destaca en el art. 10 del Decreto de 20 de octubre de 1966, según el cual... ello aparte, de que las disposi-

ciones sobre régimen local forman un conjunto armónico que admite especialidades —como la que nos ocupa—, pero dentro de principios conjuntos».

Por su parte, la Sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 1969, que conoce en Apelación del recurso interpuesto por la Junta de Vecinos del Poblado de Rada sobre demarcación sanitaria, dispone:

«... que no es menos cierto que el art. 17 de la misma ley abre el camino de independencia de las fincas del I.N.C., del Municipio en cuyo territorio se hallen y que la vinculación inmediata que tienen con dicho Organismo implica un régimen administrativo especial, como ya proclamó el Decreto de 28 de octubre de 1955 y que más imperativamente establece el Decreto 2697 de 20 de octubre de 1966... al prescribir la conversión de estos poblados en entidades municipales que expresa y por más que estos entes no alcanzaron inclusión en la regulación de la Administración Municipal de Navarra, de época anterior, la realidad de ellos con su evidente peculiaridad no puede soslayarse, para conceptuarlos por el accidente de radicación en el término municipal enteramente absorbido o subsumido por su orgánica y servicios...».

Bajo este régimen jurídico fueron constituidas la mayoría de las entidades municipales creadas con esta naturaleza; incluso las sometidas al Decreto de 1955, la disposición transitoria única de aquél, concedía un plazo de adaptación.

En los correspondientes Decretos de creación expresamente, tras la demarcación, se indicaba que: «La nueva E.M.L. se regirá por las normas del Decreto de 20 de octubre de 1966, y tendrá desde el mismo momento... todas las competencias a que se refiere el art. 7 de dicho Decreto»... Así reza en cualquiera de los citados anteriormente.

¿Hasta cuándo se mantiene ese régimen jurídico? ¿Se han producido las circunstancias que la norma señala? y, sobre todo, ¿a qué sistema legal somete el nuevo régimen local el conocimiento de estas entidades? <sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> El Consejo Asesor de la Junta de Extremadura, adscrito a la Consejería de la Presidencia, en el Dictamen emitido el 20 de octubre de 1983, núm. 76, sobre competencias del Alcalde Pedáneo, considera que «existe un régimen común... regulado por la L.R.L. y un

Reiteramos aquí los supuestos de expropiación que dan lugar a traslado de población, art. 95 de la Ley de Expropiación Forzosa y art. 118 de su Reglamento, que establecen que la nueva Entidad Local se constituirá en la forma prevenida por el Decreto de 1955 o por el vigente de 1966<sup>20</sup>.

---

régimen especial para los poblados construidos por el I.R.Y.D.A. establecido en el Decreto 2697/1966, de 20 de octubre».

El mismo Consejo en Dictamen emitido en sesión de fecha 18 de septiembre de 1985, sobre varias cuestiones relativas a la creación de una E.L.M., sin señalar su nombre ni dato alguno que evidencie su origen con la Colonización, acuerda lo siguiente: A) A la consulta de si es preceptivo dictar las leyes, determinadas en el art. 45 de la ley 7/1985, antes de crearse la E.L.M. o si por el contrario se podría constituir la E.L.M. y posteriormente dictar las Leyes por la Comunidad Autónoma, concluye que no es necesario por considerar vigente el ordenamiento jurídico local anterior a la ley 7/85, en todo lo que no se oponga a ella. B) A cómo se determinarí el ámbito territorial de la Entidad local, concluye que con arreglo a las prescripciones contenidas en los arts. 46, 47 y 52 del R.P.D.T.

Entendemos nosotros que entre las disposiciones vigentes anteriores a la Ley 7/85 se encuentra el Decreto 2697/1966 y que el Dictamen no se sujeta a él para determinar el territorio por no afectar a una entidad producto de la Colonización.

Por su parte, la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 24 de julio de 1986, expediente núm. 49.160/M.M. dictamina sobre el instruido por el Ayuntamiento de Talayuela (Cáceres) para la constitución de Rosalejo como Entidad Local Menor.

No se plantea en ningún momento cuestión alguna sobre la delimitación territorial o la determinación de su patrimonio. Se expresa que la tramitación «... se ha cumplimentado de acuerdo con la normativa vigente al tiempo de su desarrollo, esto es, los arts. 43 y 44 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial...», petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes, información pública vecinal e informe del Ayuntamiento, etc. En cuanto al fondo, señala que si es favorable la opinión de «todos» y los datos objetivos de población, riqueza e infraestructura propia del núcleo, evidencia la oportunidad y conveniencia de adoptar la fórmula propuesta. «Por lo demás, las competencias y funcionamiento de la Entidad habrá de atemperarse a las reglas establecidas en el art. 38 y siguientes del ya citado texto refundido del presente año».

Consideramos insuficiente el contenido de este Dictamen, ya que, aunque se lo plantea, debería haber establecido la obligación que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura le cabe de fijar en el Decreto de creación de la Entidad, los requisitos señalados en el art. 5 del Decreto de 20 de octubre de 1966.

20 GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, y ESCALANTE, José A., *Código de las Leyes Administrativas*, Civitas, Madrid 1986; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Código de las Administraciones Públicas*, Técnos, Madrid 1986; TORRES CURDI, Federico, *Las Entidades Locales Menores en el Derecho Administrativo Español*, I.E.A.L., Madrid 1985, pp. 329 y ss. Apéndice sobre

No analizamos ahora las circunstancias de tales acontecimientos de población, ni la tarea mediadora del I.N.C.-I.R.Y.D.A. en la formación del patrimonio de la nueva Entidad como consecuencia del expediente de expropiación.

Por su parte, el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, que aprueba normas provisionales para la aplicación de las disposiciones de la Ley 41/1975 en la Tabla de vigencias que se une, deroga a la Ley 48/1966, de 23 de julio, a excepción de los arts. 18, 19, 20, 22 y 23, texto que contenía el origen legal del Decreto de 20 de octubre de 1966 que analizamos, y mantiene vigente a este mismo Decreto 2697/1966.

Aquel Real Decreto 3250/1976, así como los arts. citados de la Ley 48/1966, son derogados expresamente por el Texto Refundido 781/1986, no así por la Ley 7/1985 que no hacía mención expresa alguna en su disposición, contradicción o incompatibilidad, a que tal apartado se refiere, habría de venir como consecuencia de enfrentamiento entre el Decreto 2696/66, y el contenido del art. 45, circunstancia que no se produce, ya que por otra parte remite a la legislación de las Comunidades Autónomas.

Ni en la Ley 7/1985 ni en el Texto Refundido de 1986, observamos ninguna disposición que expresamente suba de nuevo el rango de regulación del régimen jurídico de los pueblos creados por motivo de colonización<sup>21</sup>. Con carácter general, sin embargo, la L.R.B.R.L. remite a las leyes de las Comunidades Autónomas la regulación de las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio, denominadas tradicionales.

Consideramos, por tanto, que el Decreto de 1966, tan reiterado, sigue

---

legislación postconstitucional que además de mantener la vigencia del Decreto de 20 de octubre 1966, motiva sustancialmente el distinto carácter de las entidades locales creadas por el I.N.C.-I.R.Y.D.A. en motivos bien distintos a la titularidad de ciertos bienes, objeto directo del reconocimiento de personalidad jurídica a las Entidades Locales Menores, «... con la excepción de los pueblos creados por el anterior Instituto Nacional de Colonización...».

21 GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Civitas, Madrid 1980, pp. 245 y ss. «... en tanto que la deslegalización no se consume nunca, permitiendo desarrollos reglamentarios indefinidamente, en tanto que el rango rebajado no se vuelva a elevar».

vigente hasta que la Comunidad Autónoma regule de forma específica y mediante Ley de Régimen Local sobre estas poblaciones. Hasta tanto, la constitución de Entidades locales de esta naturaleza se han de someter a esta norma específica y en lo no regulado por ella, al vigente Decreto de Población y Demarcación Territorial, como Derecho común residuario.

Así lo podemos observar en las Comunidades Autónomas que han promulgado su correspondiente texto sobre la materia. A vía de ejemplo citamos: la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que en la Sesión 10.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título IV que reza bajo el título «De los Municipios canarios», regula «De las Entidades Territoriales Inframunicipales», con las competencias legalmente atribuidas y los que el Ayuntamiento descentralice a su favor, para una gestión más eficaz y cercana a los administrados.

A tal fin, el Ayuntamiento le asignará los medios necesarios y suficientes; quedando integrada su Hacienda por los recursos que la legislación le asigne y, además, por transferencias del Presupuesto del Ayuntamiento. Señalando el propio art. 90, que el importe de las transferencias será, como mínimo, el montante de las cuotas de la Contribución Territorial Rústica y Urbana correspondiente a los inmuebles radicados en las citadas Entidades.

Régimen financiero que sustituye el establecimiento por el Decreto 2697/1966, en este punto, aunque nada dice esta Ley sobre el territorio de tales entidades.

Debemos señalar, no obstante, que el I.N.C.-I.R.Y.D.A. no creó ningún pueblo en el territorio canario como consecuencia de la acción colonizadora.

Por su parte la citada Ley 11/1986 de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural con expreso apoyo en el Título IV de la Ley 7/1985, como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población.

Además de las menciones que ya se han hecho sobre esta norma respecto a los puntos que nos interesan, es de interés destacar el contenido del Capítulo V sobre «Recursos de la parroquia» que además de los que expresamente señala el art. 19, podrán obtener directamente ayudas

de la Administración Autónoma en relación con el cumplimiento de su competencias propias.

Reseñamos, por último, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña también citada.

Esta Ley, tras considerar a los municipios y las comarcas como los Entes Locales en que se organiza territorialmente la Generalidad de Cataluña, considera que tienen también la condición de Entes locales, la provincia, a quien después considera de naturaleza territorial también, y las Entidades municipales descentralizadas, entre otras.

El Título V se dedica a la regulación de estas entidades inframunicipales, y en concreto su art. 80-5, señala un principio contrario al que venimos señalando, pero coherente plenamente con el principio de integración y de participación en la gestión: «La Entidad contribuirá a las cargas generales del municipio en la forma y proporción que determine la legislación de finanzas locales».

A misma legislación de finanzas locales remite el título XVIII, en el marco de la básica del Estado.

No entra, por tanto, esa Ley en su detalle, sino que establece unos principios generales sobre financiación de los entes locales. Debe tenerse en cuenta las características específicas de la organización territorial de Cataluña y las competencias locales que resultan de la Legislación sobre régimen local y de las leyes sectoriales.

Como conclusión, pues, consideramos que la Ley sobre Régimen Local de Extremadura, en el marco del Estatuto, debe contemplar la realidad de estos pueblos que en número de 62 ocupa una superficie de 121.944 Has., afecta a 15.991 familias instaladas que son otro tanto de explotaciones agrarias que se ponen en marcha desde 1951, provocando la construcción de 11.217 viviendas y un sin número de bienes y servicios, base de una riqueza imponible de trascendental importancia en Extremadura, por sí misma y por sus producciones agrarias, que han influido sin duda en el desarrollo de cada Región <sup>22</sup>.

---

22 BEATO ESPEJO, M. Reordenación administrativa..., cit., pp. 12 y 14. Zonas Reglables que afectan a 33 municipios.

Por tanto, a petición de los vecinos, a instancia del Ayuntamiento o de oficio por la Administración Autonómica fruto de una acción global, debe no ya crearse, sino reconocerse y regularse la existencia de estos lugares anejos, por sus peculiares circunstancias, como se encomienda en el art. 45 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local.