

En Logroño, a 10 de julio de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras y Don José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, Don Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia Don Pedro de Pablo Contreras y Doña M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

### ***DICTAMEN***

***36/02***

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas correspondiente a la iniciativa popular de los vecinos de Varea para la constitución de la Entidad Local Menor de Varea.

### ***ANTECEDENTES DE HECHO***

#### ***Antecedentes del asunto***

##### ***Primero***

El 6 de julio de 2001, el Presidente de la Asociación de Vecinos de Varea y en nombre de ellos, presentó en el Registro del Ayuntamiento de Logroño escrito dirigido al Alcalde del Ayuntamiento de Logroño en el que solicita «***la puesta en marcha de la Entidad Local Menor de Varea y se ajuste a la normativa vigente, de forma que se tengan las atribuciones oportunas y su presupuesto económico adjudicado.***»

La solicitud se fundamenta en unas sucintas referencias históricas a la existencia de una Alcaldía Pedánea en Varea que, en los años 80 quedó reducida a una figura simbólica y se acompaña de 31 pliegos de firmas de vecinos del barrio de Varea.

### **Segundo**

El Ayuntamiento de Logroño instruyó el correspondiente procedimiento, sometiendo la iniciativa vecinal al trámite de información pública (BOR de 15 de septiembre de 2001), sin que en el plazo legalmente establecido se presentaran alegaciones.

### **Tercero**

El 14 de noviembre de 2001, el Presidente de la Asociación de Vecinos de Varea presenta escrito en el Registro del Ayuntamiento de Logroño dirigido, al Excmo. Sr. Alcalde, en el que solicita se dicte «**la resolución oportuna de reposición de funciones y adjudicación de presupuesto para nuestra alcaldía pedánea, no permitiendo que continúe esta irregularidad**».

### **Cuarto**

El 28 de noviembre de 2001, el Secretario de la Asociación de Vecinos de Varea presenta escrito en el Registro del Ayuntamiento de Logroño, dirigido al Excmo. Sr. Alcalde, en el que, como ampliación del anterior de 14 de noviembre, le comunica la fundamentación normativa del mismo. Se insiste en que su iniciativa es «**la recuperación de la Alcaldía pedánea...no la segregación... Estamos seguros de que Logroño y Varea pueden ser los protagonistas en la gestión de los intereses, necesidades y el respeto de la identidad de ambos núcleos**».

### **Quinto**

El Excmo. Sr. Alcalde, con fecha 14 de enero de 2002, en contestación a dicho escrito, señala, en cuanto a la recuperación de la Alcaldía Pedánea, que «**el Alcalde Pedáneo es con la Junta vecinal un órgano de la Entidad Local Menor y que por lo tanto para poder hablar de Alcalde pedáneo es necesaria la previa existencia de la Entidad Local Menor ...el núcleo de población de Varea no está constituido en Entidad Local Menor, ni se tiene noticia de que históricamente haya estado constituido como tal**». Mas adelante señala, «**la constitución de un núcleo de población en Entidad Local Menor requiere concretar su ámbito territorial dentro del**

***municipio matriz... considero de interés concretar con el debido rigor las pretensiones de esa Asociación y de la mayoría de los vecinos de Varea en este importante asunto. Y considero igualmente de interés constatar la posición reiteradamente manifestada de esta Alcaldía contraria a la constitución del núcleo de población de Varea en Entidad Local Menor...».***

### ***Sexto***

El 16 de enero de 2002, el Presidente de la Asociación de Vecinos de Varea presenta escrito en el Registro del Ayuntamiento de Logroño, dirigido al Excmo. Sr. Alcalde, en el que reitera la anterior pretensión de restablecer la figura del Alcalde Pedáneo, con funciones y presupuesto e insiste en que Varea tiene Alcalde Pedáneo con diversas referencias históricas.

### ***Séptimo***

El 6 de febrero de 2002, el Secretario General del Ayuntamiento de Logroño redacta el informe municipal sobre la constitución de una Entidad Local Menor en Varea, solicitada por su Asociación de Vecinos.

En él recuerda el sentido institucional de las Entidades Locales Menores en nuestro ordenamiento jurídico con cita de la doctrina legal del Consejo de Estado («***un sistema de administración más inmediata que proporciona el municipio***») y el procedimiento de constitución de las mismas.

Señala que su constitución no es reglada y obligada para el órgano competente, ni los vecinos tienen derecho a ello, siendo tan solo una «iniciativa». Iniciativa que respaldan 972 firmas de los 1.780 habitantes censados en Varea. Y, aunque existen algunas anomalías en las firmas, estas irregularidades no tienen entidad jurídica suficiente para desestimar la solicitud, por más que «***en buena técnica sociológica o de investigación social, las hojas de firma presentadas no puedan calificarse como expresión de la voluntad mayoritaria de los vecinos...».***

Frente a los argumentos de recuperación de una Alcaldía Pedánea existente en otros tiempos, reclamada por la Asociación de vecinos, sienta dos conclusiones: primera Varea nunca ha estado constituida en Entidad Local Menor (para justificarlo, traza una atinada síntesis de la evolución normativa de las Entidades Locales Menores desde su aparición en la Ley municipal de 1877, integrada por un órgano colegiado –la Junta vecinal– y otro unipersonal –Presidente–, de

carácter electivo, de los que no hay constancia histórica alguna en el archivo municipal; y, segunda, la administración de Varea ha estado siempre a cargo del Ayuntamiento de Logroño y de sus órganos generales, sin otra especialidad que la existencia de un Delegado del Alcalde, que equívocamente ha venido recibiendo la denominación de Alcalde Pedáneo, puesto que han sido simples Alcaldes de Barrio (esa es la valoración de los documentos históricos del siglo XIX existentes en el archivo municipal relativos al **nombramiento** de Alcalde Pedáneo para Varea, que no son otra cosa que Alcaldes de Barrio).

Recuerda que este órgano deconcentrado del Alcalde de Logroño, denominado Alcalde Pedáneo, se extinguió prácticamente en los primeros años de la década de 1980 o quedó reducido a una figura simbólica, por entender que no tenía sentido la dualidad Alcalde de Barrio o Pedáneo y la Asociación de Vecinos, optándose por dar preeminencia al movimiento vecinal.

El criterio del Ayuntamiento de Logroño sobre la constitución de Varea como ELM es negativo por diversas razones:

–El carácter excepcional de las ELM en el ámbito nacional y en particular, de La Rioja, sólo justificada si existe una «**motivación clara y suficiente**»;

– La atomización municipal de La Rioja que no debe incrementarse salvo razones justificadas;

–Inexistencia de un patrimonio propio;

–Progresiva y práctica integración en Logroño de la localidad de Varea, de manera que en la actualidad no puede hablarse de núcleos de población separados

–Inexistencia de un ámbito más adecuado que el actual para la administración del núcleo de población de Varea, pues éste –atendida su capacidad económica– carece de la dimensión adecuada como Administración prestadora de servicios, con perjuicio para sus vecinos siendo muy limitados los servicios susceptibles de ser descentralizados.

## Octavo

El Pleno del Ayuntamiento de Logroño, en su sesión de 7 de marzo de 2002, aprueba el informe municipal redactado por el Secretario General y, concluido el procedimiento en el ámbito

municipal, el 18 de marzo de 2002 se remite a la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas.

### Noveno

El 30 de mayo de 2002, El Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales emite informe sobre el expediente tramitado según el cual no se han acreditado en el expediente la concurrencia de los elementos esenciales para la constitución de una Entidad Local Menor, como la existencia de un núcleo de edificaciones de población separado, la determinación del ámbito territorial y competencial de la futura Entidad y la viabilidad económica de la misma, por lo que propone denegar la constitución de la ELM.

Interesa señalar que en dicho informe se encuentra la explicación de la incorporación al expediente de diversa documentación relacionada con él, pero que no forma parte del procedimiento instruido por el Ayuntamiento de Logroño, circunstancia que permite comprender la superposición de documentos que existe en el procedimiento principal y que, si bien se han producido simultáneamente a su tramitación y lo complementan, también lo oscurecen, por contener pretensiones distintas, en concreto, la recuperación de la Alcaldía Pedanea, que nunca existió legalmente. **«Se ha considerado oportuno –señala– incorporar al expediente algunos escritos dirigidos por el Presidente de la Asociación al Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, referidos a su pretensión de que se reconozca la existencia de la Entidad Local Menor de Varea».**

### Décimo

El 3 de junio de 2002, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emite informe en el que, tras examinar los antecedentes del asunto y el marco normativo general y específico de La Rioja relativo a la constitución de ELM, con indicación de la jurisprudencia y doctrina legal del Consejo de Estado aplicable al caso (su carácter contingente y voluntario, puesto que el

cumplimiento de los elementos reglados constituye un presupuesto necesario pero no suficiente para su creación, decisión que discrecionalmente adoptará el órgano competente, ponderando la primacía del interés autonómico, dado que no existe un derecho subjetivo por parte de un núcleo diferenciado y con características peculiares para erigirse en ELM), pone de relieve:

-La ausencia del informe económico-financiero en el expediente, que debiera haberse subsanado en su momento.

-Al margen de esta cuestión formal, el examen de la cuestión de fondo evidencia la inviabilidad de la constitución de una ELM en Varea, por no concurrir las exigencias legales y jurisprudenciales anteriormente expuestas.

### **Decimoprimer**

Como colofón del expediente, luce en su folio 409 una propuesta de Acuerdo del Gobierno de La Rioja para denegar la petición de los vecinos de Varea por no haberse acreditado la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos.

### ***Antecedentes de la consulta***

#### ***Primero***

Por escrito fechado el 3 de junio de 2002, registrado de entrada el 6 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de La Rioja, remite a este Consejo Consultivo, para su dictamen, la propuesta de Acuerdo del Gobierno de La Rioja denegando la petición de la Asociación de Vecinos de Varea.

#### ***Segundo***

Mediante escrito de 19 de junio de 2002, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### ***Tercero***

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### ***Primero***

#### ***Carácter facultativo del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.***

En el art. 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, no está expresamente prevista la constitución de Entidades Locales Menores [y, en idéntico sentido, el art. 13.b) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional], como un supuesto de dictamen preceptivo. Esa posibilidad no queda, sin embargo, excluida, en virtud de la cláusula abierta a la que se refiere el apartado 2.J) («***cualquier otro asunto en que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado el Consejo Consultivo***»). Sin embargo, ni la legislación general de régimen local (salvo como luego se dirá para la modificación y disolución de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal), ni la particular de La Rioja exigen en los procedimientos de constitución de Entidades Locales Menores el trámite de nuestro dictamen.

En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) nada señala en el art. 45, relativo a las entidades locales de ámbito inferior al municipal y únicamente lo exige, en el art. 13, en relación con «***la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales***». Nada establece, asimismo, el 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 (en adelante TRRL), en los arts. 38 a 45, relativos a las entidades locales de ámbito inferior al municipal, aunque sí lo exige el art. 9 en

relación con «**los procedimientos para la alteración de términos municipales**». Finalmente, el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (en adelante RPDT), sólo lo exige para la **modificación y disolución** de las entidades locales de ámbito inferior al municipal [art. 48.1.a)], pero no para la **constitución**, criterio que debe ser interpretado restrictivamente, pues, si fuera exigible en todo caso, la norma lo hubiera previsto expresamente (en tal sentido se ha pronunciado la STS de 30 de abril de 1999, Arz. 3307). Esta previsión reglamentaria no es aplicable, por lo demás, al establecer nuestra Ley constitutiva una reserva legal expresa.

De otra parte, tampoco está previsto en los arts. 39 a 52 de la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja, relativos a las Entidades Locales Menores, aunque sí lo está en el art. 22.4º (dictamen del Consejo de Estado que, en la actualidad, debe entenderse sustituido por el de éste Consejo Consultivo), en relación con «**los expedientes de alteración de términos municipales**».

Ahora bien, la constitución de una Entidad Local Menor no puede considerarse un procedimiento de «**alteración de términos municipales**», pues en la Ley de Régimen Local de La Rioja de 1993 ambas materias están reguladas en títulos diferentes: en el I, «**Las alteraciones de términos municipales**» y en el II, «**Las Entidades Locales Menores**». Por esa razón, hemos de concluir que, en el momento presente, el dictamen solicitado tiene carácter facultativo. Cuestión distinta es que, en el futuro, la legislación aplicable pueda establecer el carácter preceptivo de este trámite, como así lo establece el art. 78 del Anteproyecto de Ley de Administración Local, objeto de nuestro Dictamen 33/02.

El Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, sin embargo, atendiendo a estrictas razones de oportunidad, ha considerado conveniente solicitar nuestro dictamen y ningún obstáculo legal, antes al contrario, cabe oponer a esa decisión, amparada en el art. 12.d) de nuestra Ley constitutiva [y art. 13.D) de nuestro Reglamento].

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de su función consultiva, este Consejo debe velar «**por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de**

***oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*** (en idénticos términos se pronuncia el art. 3 de nuestro Reglamento orgánico).

Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (en particular, los núms. 1 y 6 de 1996, si bien emitidos con arreglo a nuestra anterior Ley reguladora) debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley al «***bloque de constitucionalidad***», sin entrar en cuestiones de oportunidad y conveniencia, aspecto no solicitado por quien nos pide el dictamen. Debe advertirse, no obstante, que no siempre es fácil deslindar la frontera que separa las cuestiones de legalidad de las de estricta oportunidad.

## ***Segundo***

### ***Régimen jurídico aplicable a la constitución de Entidades Locales Menores.***

Con carácter previo, es necesario establecer el régimen jurídico aplicable a la constitución de Entidades Locales Menores.

La Constitución de 1978 establece que corresponde al Estado dictar «***las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...***» (art. 149.1.18ª), y, en el art. 148.1.2ª que las Comunidades pueden asumir competencias en «***las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local***». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Rioja ha asumido competencias en materia de régimen local en su art. 9.8 (en relación con el art. 149.1.18ª CE) y 8.1.3 (en relación con el 148.1.2ª CE), con el alcance y contenido que hemos señalado en nuestro anterior Dictamen 33/02.

Al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18ª CE, el Estado ha dictado la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, en cuanto que el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones Públicas (STC 214/1989). La regulación de las entidades de

ámbito territorial inferior al municipal –esa es su denominación en la LBRL, que se aparta de la histórica de Entidades Locales Menores– es muy escueta, consecuencia de su naturaleza de legislación básica. Así, en el art. 3, les reconoce el carácter de **Entidades Locales** («**gozan de la condición de Entidades Locales a las instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas conforme al art. 45**»), aunque no son entidades locales territoriales. Según el art. 4.2 LBRL, las leyes de las Comunidades Autónomas deben concretar las **potestades** atribuidas a las entidades locales territoriales, que pueden corresponder a las otras Entidades Locales. Finalmente el art. 45 establece lo siguiente:

«Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito inferior al municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo la denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes»

Este precepto, en su pretensión de establecer las bases que constituyan el mínimo común normativo, dispone en su apartado 2 que en todo caso, la constitución de una entidad de este tipo deberá respetar las siguientes reglas:

- a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente, debiendo éste último ser oído en todo caso.
- b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento. La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal. No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurren las características previstas en el número 1 del artículo 29.
- c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento».

La STC 214/1989 ha señalado que «**si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente y voluntario, en cuanto a su existencia misma, corresponde a las Comunidades Autónomas. . . ello no quiere decir que ni las entidades municipales, ni tampoco el Estado, queden radicalmente al margen de ese proceso de constitución**», lo que justifica el contenido concreto de las reglas básicas previstas en el art. 45 LBRL. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, según dicha Sentencia, carece de naturaleza básica el párrafo 2.b),

apartados 1 y 2, relativos a aspectos **organizativos**, aspectos que, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán regular como crean conveniente (Fundamento Jurídico 15).

Asimismo, ha señalado el Tribunal Constitucional que la determinación y fijación de las **competencias** de dichas entidades corresponde a las Comunidades Autónomas, puesto que se trata de **«unas entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear. Estas Entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia, en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas. . . Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónoma determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal»** (Fundamento Jurídico 4).

La Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ejercicio de sus competencias (Estatuto de 1982 (entonces art. 9.1, que se corresponde con el art. 148.1.2ª CE), aprobó la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local. Su Exposición de Motivos hace expresa mención de la singularidad de la planta municipal de La Rioja que **«presenta unas grandes diferencias en el reparto de su población, según las zonas de sierra o de valle, y una enorme variedad en los agrupamientos de dicha población. . . la dispersión de la población. . . tendencia a la despoblación. . . La Ley trata de dar respuesta a las peculiaridades referidas, regulando especialmente el funcionamiento de las Entidades Locales Menores y los regímenes de Concejo Abierto. . . Por último, renunciando explícitamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos de la vida de su municipio, la Ley promueve dicha participación a través de Asociaciones Vecinales»**.

La Ley 3/1993, de Régimen Local, regula en el Título II el régimen jurídico de las «Entidades Locales Menores» (arts. 39 a 52), recuperando la denominación histórica que han tenido estas entidades en la legislación estatal histórica de régimen local. El Título VI, de un único artículo, está dedicada a la «Participación ciudadana».

Es, por tanto, esta última Ley, dictada en ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, la que hemos de tener en cuenta para dictaminar el expediente tramitado

para la constitución de la Entidad Local Menor de Varea, sin perjuicio de la aplicación supletoria, en su caso, de la legislación estatal que no tiene naturaleza básica [el art. 45.2.b) apartados 1 y 2 LBRL; el TRRL, arts. 38 a 45; y el RPDT, arts. 40 a 50], cuando fuera necesario.

Es

conveniente recordar que las Entidades Locales Menores son la institucionalización jurídica de **«núcleos de población separados geográficamente del que tenga la condición de capitalidad del municipio»**, y tienen capacidad y personalidad jurídica propias (art. 39 Ley 3/1993), aunque no por ello dejan de formar parte del municipio al que pertenecen. Esta es la realidad a la que responde su denominación legal (entidades de ámbito territorial **inferior** al municipal; entidades locales **menores**) o doctrinal («submunicipios» o «inframunicipios»). Como ha recordado el Consejo de Estado, la existencia de estas entidades es un fenómeno universal (la «aldeia» o el «povo», en Portugal; las «borgate» o «frazione», en Italia; las «secciones de Communes», en Francia; la «parroquia» civil, en Inglaterra y las «parroquias» sin otra calificación en Suiza (Dictamen 1518/1994).

Las Entidades Locales Menores son entes descentralizados, cauce institucional para la representación y gestión de intereses específicos de los vecinos de cada núcleo de población separados de la capitalidad del municipio (**«administración descentralizada de núcleos de población separados»**). Su reconocimiento no puede suponer, en modo alguno, una incompatibilidad con la unidad organizativa que el Municipio representa. Se trata de reconocer la comunidad real de intereses de ese núcleo separado, lo que le convierte en entidad «autónoma» (con su organización y competencias propias), pero, a la vez, dependiente del municipio del que forma parte (mediante técnicas concretas de tutela administrativa), y a través de él, integrado en el sistema de Administraciones Públicas como un todo.

Su condición de estructuras territoriales de participación en el gobierno y administración de ciertos intereses vecinales –sin que sea imprescindible configurarlas como Administraciones prestadoras de servicios, función que cumplirán con mayores posibilidades los municipios a los que pertenezcan– ha merecido en la doctrina su consideración como alternativa frente a las tendencias segregacionistas protagonizadas por los núcleos separados de población (con incremento de la atomización municipal ya existente) o frente a la debilidad constitutiva de la mayor parte de nuestros municipios, que –a juicio de algunas voces autorizadas– debieran perder

esa condición y convertirse en simples Entidades Locales Menores, integradas en municipios mayores, fuertes y capaces, en el marco de planes de reestructuración y simplificación de la «planta» municipal. Conviene no confundir este proceso de «**desmunicipalización**» (convirtiendo municipios anteriores en simples Entidades Locales Menores que pasan a formar parte de un municipio mayor, respecto del cual son entes descentralizados) con los de «**desconcentración**» que los grandes municipios, en ejercicio de su potestad de autoorganización, pueden establecer para encauzar la participación de los vecinos en los barrios y núcleos separados de la capitalidad, que tiene sus propias fórmulas organizativas, escasamente utilizadas.

Adviértase que la solución al problema de los municipios suprimidos o al de la gestión de los núcleos de población separados no se encuentra necesariamente en la creación de nuevas personificaciones públicas, sino en potenciar las virtualidades inherentes a la potestad de autoorganización municipal, dotándolos de formas desconcentradas y no personificadas de organización que encaucen la participación real y efectiva de los vecinos en la gestión de los intereses que les afectan.

### ***Tercero***

#### ***Examen del cumplimiento de los trámites del procedimiento.***

En el examen del expediente remitido debemos comenzar por analizar los aspectos formales, referidos tanto a la tramitación del procedimiento como a la documentación que ha de incorporarse al expediente, así como a las funciones que, en relación con la resolución del procedimiento, corresponden al Consejo de Gobierno y al Parlamento, que constituyen –es preciso resaltarlo– una auténtica singularidad en el Derecho Autonómico comparado, al corresponder la aprobación final de la constitución de Entidades Locales Menores al Parlamento de La Rioja, mediante ley.

La Ley 3/1993, de Régimen Local de La Rioja, regula el procedimiento de constitución de las Entidades Locales Menores en los arts. 42 y 43. Se trata, como acertadamente señala el informe del Secretario General del Ayuntamiento de Logroño, de un procedimiento **complejo**, estructurado en dos fases: una, **preliminar**, encaminada a su constitución, aprobada, en su caso, por Ley del

Parlamento; y otra, **posterior**; una vez constituida, de fijación de límites territoriales y separación patrimonial.

La **fase preliminar** del procedimiento consta, de acuerdo con el art. 42, de los siguientes trámites:

–Iniciación, bien por acuerdo del Pleno de Ayuntamiento (adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho de miembros de la corporación y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal) o, bien, por solicitud de la mayoría absoluta de los vecinos del territorio que haya de ser base de la nueva Entidad, dirigida al Ayuntamiento.

–Información pública de la iniciativa por plazo de un mes.

–Informe del Ayuntamiento.

–Resolución del Consejo de Gobierno aprobatoria del Proyecto de Ley de constitución de la Entidad Local Menor remitido para su aprobación al Parlamento.

Procede, pues, examinar si esos trámites se han realizado.

#### **A) Iniciación a solicitud de vecinos de Varea**

De acuerdo con los Antecedentes de Hecho descritos, el presente procedimiento se inició mediante solicitud del Presidente de la Asociación de Vecinos de Varea, que tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Logroño el 6 de julio de 2001. En dicho escrito se solicita expresamente «**la puesta en marcha de la Entidad Local Menor de Varea**», por más que la justificación histórica en que se funda deba considerarse equivocada, pues, la Aldea o Barrio de Varea nunca tuvo **Alcaldes Pedáneos** en sentido estricto (Presidente u órgano unipersonal de las Entidades Locales Menores), aunque sí **Alcaldes de Barrio**, en cuanto representantes personales del Alcalde de Logroño y nombrados por él en la Aldea o Barrio de Varea.

El equívoco puede arrancar de la pervivencia en el tiempo de la denominación de Alcaldes Pedáneos, utilizada por el art. 5 de la Ley municipal de 1845 para designar a simples Delegados de la autoridad municipal, si bien la Ley de Ayuntamientos de 1856 instaura la de Alcaldes de Barrio, que llega hasta nuestros días. Esa pervivencia muy posterior en el tiempo queda reflejada en el expediente de nombramiento de «Alcalde **Pedáneo** de la Aldea de Varea» dispuesto por el Alcalde de Logroño el 1 de enero de 1904 (Documento núm. 37, pág. 361), denominación que contrasta con la más correcta de «Alcalde de **Barrio** de esta Capital y sus aldeas de El Cortijo y Varea», para el bienio 1891 a 1893 (Documento núm. 37, pág. 353). Pero en ambos casos, el nombramiento

corresponde al Alcalde de Logroño, a diferencia del Alcalde Pedáneo, en sentido estricto, que es un órgano de elección.

Como equívoca es la pretensión manifestada en otros escritos que obran en el expediente relativos a la recuperación (*sic*) de la Alcaldía Pedánea, pues, como queda señalado, en cuanto órgano unipersonal de la Entidad Local Menor, nunca ha existido, debiéndose referir a la figura de Alcalde de Barrio (*órgano desconcentrado*), petición ésta que es contradictoria con la solicitud de constitución de la Entidad Local Menor de Varea (ente descentralizado).

Debemos poner de manifiesto, por lo demás, que resultan equívocos los términos formales del escrito, pues, es obvio, pese a lo que se diga en él, que el Presidente no puede actuar «*en nombre de ellos*» (como confirma, *a contrario*, el hecho de que, además de la suya, obren en el expediente 32 pliegos de firmas de vecinos del Barrio de Varea). Que resulta discutible—como advierte el informe del Secretario General del Ayuntamiento— la legitimidad de la Asociación de Vecinos como sujeto de la iniciativa, pues (con independencia del valor simbólico que pueda atribuírsele a la misma como agente dinamizador del movimiento vecinal), es obvio que no la tiene, dado que la ley la reconoce a los vecinos individualmente considerados y no a las personas jurídicas en las que éstos están integrados.

El art. 42 de la Ley 3/1993 exige que la iniciativa la suscriba la «*mayoría absoluta*» de los vecinos del territorio que haya de ser base de la nueva Entidad. Al margen del exceso o impropiedad en que incurre la Ley al calificar la mayoría de «absoluta» (calificativo que tiene sentido en relación con el régimen de mayorías de los órganos colegiados cuyo número de miembros está predeterminado, como, por ejemplo, establece el art. 47.2 LBRL, en relación con el art. 99.2 del ROF, que se refieren a la «mayoría absoluta del número *legal* de miembros de la Corporación», número fijo en función de la población), hemos de entender que, cuando la Ley se refiere a la mayoría absoluta de los vecinos, se refiere sólo a los *mayores de edad*, como correctamente interpreta el informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, a la vista del concepto de *vecino* existente cuando se aprueba la Ley de 1993, anterior, por tanto, a la reforma del art. 16 LBRL, en 1996 (en esa fecha los menores de edad eran «*domiciliados*»).

En relación con la correcta expresión de la iniciativa, falta en el expediente la acreditación del número de vecinos mayores de edad, residentes en el Barrio de Varea, así como el referente de

que los peticionarios también lo sean, no siendo suficientes la mención a la cifra de población del Padrón municipal referido al 1 de enero de 2001 (1.780 habitantes) o a 1 de enero de 2002 (1.796 habitantes), pues, la reforma de 1996, introdujo el concepto de Padrón continuo y permanentemente actualizado, debiendo tomarse para la comprobación del cumplimiento de este requisito la cifra de vecinos mayores de edad existente en Varea, en la fecha de presentación de la solicitud. Ambos datos, aunque con las firmas aportadas difícilmente puede cuestionarse la validez de la iniciativa, debieran haberse comprobado por el Ayuntamiento de Logroño en el curso de la tramitación del expediente (por ejemplo, acudiendo a la última actualización mensual del censo electoral).

#### ***B) Información pública de la iniciativa***

Consta en el expediente la información pública de la iniciativa de constitución de la Entidad Local Menor de Varea por el plazo de un mes, durante el cual no se ha presentado alegación alguna.

#### ***C) Informe del Ayuntamiento.***

Nada dice la Ley acerca del contenido de este informe. Parece razonable interpretar –como acertadamente hace el Secretario General del Ayuntamiento de Logroño– que el informe deba referirse a las alegaciones o reclamaciones presentadas, en su caso, en el trámite de información pública y sobre la constitución de la Entidad. En el expediente remitido consta un Informe elaborado por dicho funcionario directivo, de 6 de febrero de 2002, que es aprobado por el Pleno, en la sesión de 7 de marzo de 2002. Este informe, de cuyo contenido hemos dado cuenta sintética en el Antecedente de Hecho Séptimo, expresa con rotundidad el criterio contrario del Ayuntamiento de Logroño a la constitución de la Entidad Local Menor de Varea, por las razones allí resumidas.

#### ***D) Adecuación de lo actuado a la legalidad aplicable.***

Todas estas actuaciones, debidamente documentadas, son las que se han remitido a la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas. En esta Consejería se ha incorporado al expediente, como hemos señalado en los Antecedentes de Hecho Noveno y Décimo, el informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales (junto con diversa documentación relacionada con la solicitud de constitución de la Entidad Local Menor de Varea), así como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

El expediente así integrado es el que se nos ha remitido para nuestro dictamen que, como hemos señalado, tiene carácter facultativo, pues, la Ley 3/1993 no prevé expresamente nuestra intervención en los procedimientos de constitución de Entidades Locales Menores.

El examen de los trámites procedimentales debiera limitarse, por tanto, a los actuados. Y lo actuado hasta este momento procedimental se ajusta, en su aspecto formal, a las previsiones legales aplicables.

#### **Cuarto**

##### ***Resolución definitiva del procedimiento en su fase preliminar:***

Como hemos señalado con anterioridad, la Ley 3/1993 establece como actuaciones finales de la fase preliminar de constitución de la Entidad Local Menor, la intervención del Consejo de Gobierno, que aprueba un Proyecto de Ley de constitución, y la del Parlamento que, mediante ley, aprueba la misma. Como quiera que el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos plantea la duda de si el Consejo de Gobierno debe elaborar, en todo caso, el Proyecto de Ley para su elevación al Parlamento o si sólo procede cuando la resolución sea favorable a la constitución de la Entidad Local Menor –«**como parece lógico y razonable**», afirma–, seguidamente examinamos la competencia para la resolución definitiva del procedimiento en su fase preliminar.

El art. 42.4 de la Ley 3/1993 establece que «**el Consejo de Gobierno elevará a la Diputación General de La Rioja (tras la reforma estatutaria de 1999, el Parlamento), para su aprobación, el Proyecto de Ley de constitución de la Entidad Local Menor, incorporando el expediente**».

Tan escueta redacción no aclara si el procedimiento puede concluir mediante resolución denegatoria del Consejo de Gobierno, cuando considere, por ejemplo, que falta en el expediente

documentación acreditativa determinante (por razones formales) o que, pese a estar completa la documentación, no existe justificación suficiente para su constitución (por razones de fondo) ; o si, por el contrario, está obligado, en todo caso, a aprobar un Proyecto de Ley, aunque sea denegatorio y remitirlo al Parlamento. Hemos de entender, de acuerdo con una interpretación sistemática del precepto, que la aprobación del Proyecto de Ley solo tiene sentido si el Gobierno tiene un criterio favorable a la constitución de la entidad. Este criterio es el defendido por el Informe del Secretario General del Ayuntamiento de Logroño, así como por la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Y ello con independencia de la suerte posterior que pueda correr el Proyecto de Ley en el Parlamento, institución representativa que no está vinculado por aquél y que, finalmente, podría rechazarlo, llegado el caso.

En consecuencia, si el Gobierno considera que la constitución de la Entidad Local Menor propuesta no resulta conveniente al interés público por razones de política territorial debidamente justificadas, podrá resolver el procedimiento denegando la misma, que será publicado y comunicado a los interesados. Eso mismo podrá hacer si la denegación del procedimiento lo es por razones formales (falta de documentos esenciales justificativos de la constitución). Si, por el contrario, tiene un criterio favorable a la misma, y mientras esté vigente la Ley 3/1993, deberá aprobar un Proyecto de Ley que, incorporando el expediente, remitirá al Parlamento para que éste apruebe en su caso, la constitución de la Entidad Local Menor.

En nuestro anterior Dictamen 33/02, relativo al Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja, hemos manifestado nuestro juicio contrario a la intervención del Parlamento en los procedimientos de alteración de términos municipales, cambios de denominación y capitalidad, así como constitución de Entidades Locales Menores y, en particular, a que su aprobación, deba plasmarse en una ley formal. El citado Anteproyecto rectifica, al menos, este particular en cuanto a la constitución de Entidades Locales Menores, pues en el futuro, bastará con la simple aprobación del Consejo de Gobierno, mediante Decreto. A la doctrina allí expuesta nos remitimos.

## Quinto

### ***Examen de la documentación exigida e incorporada al expediente.***

Examinado el cumplimiento de los trámites procedimentales establecidos por la Ley, debemos considerar si el expediente remitido contiene toda la documentación exigida por la misma. Para ello habremos de determinar el contenido de dicha documentación y quién debe aportarla.

La documentación requerida en esta clase de procedimientos es una cuestión que no resulta determinada en la Ley con la claridad deseable, como seguidamente comprobaremos. En efecto, el art. 42.1 de la Ley 3/1993, en la versión modificada de 1995, dispone que la iniciativa para la constitución de una Entidad Local Menor «**se acompañará en todos los casos de un informe económico financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad**».

Además, el art. 42.3 establece que el **Ayuntamiento** remitirá el expediente que contendrá, como mínimo:

- Los **documentos** que acrediten las **circunstancias y trámites preceptivos**
- Un **informe** del Ayuntamiento.
- Un **informe económico-financiero** sobre la viabilidad de la nueva Entidad.

Ninguna duda suscita el **informe** del Ayuntamiento de Logroño, al que ya nos hemos referido al analizar el cumplimiento de los trámites procedimentales, ajustado en la forma y en el fondo a lo exigido por la Ley.

Tampoco resulta problemático identificar los documentos que acrediten las «circunstancias» y «trámites preceptivos», si bien el legislador debió haber sido más explícito en este aspecto. Estos últimos (los trámites preceptivos) se han cumplido y documentado suficientemente en el expediente, como hemos señalado en el Fundamento de Derecho anterior. La documentación de las «circunstancias» no puede referirse a otras que a las mencionadas en el art. 40 de la Ley 3/1993, que exige para constituir una ELM que concurren las tres siguientes «circunstancias»:

a) Existencia de un núcleo de edificaciones separado de la capitalidad del municipio, con población de derecho superior a 35 habitantes.

b) Que la nueva entidad disponga de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines que legalmente le correspondan.

c) Que no determine pérdida de capacidad del municipio para la prestación de los servicios obligatorios y de los demás que atendiera hasta ese momento.

Esto es, al expediente deben incorporarse los documentos bien singularizados o uno conjunto, a modo de «memoria justificativa» (como exige, por ejemplo, el art. 50 de la Ley 7/1993, de 22 de julio, de Demarcación territorial de Andalucía), en el que se acrediten dichas «circunstancias».

Pues bien, estos documentos no se han incorporado al expediente, ni de manera individualizada ni conjunta. El relativo a la circunstancia a) parece darse por sobreentendido en el escrito de solicitud de constitución de la ELM, así como en los dirigidos por la Asociación de Vecinos de Varea a diferentes autoridades y cargos representativos, al margen del procedimiento principal de constitución de la ELM (en particular, el dirigido al Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, el 7 de abril de 2002, que hace referencia a los tres elementos fundamentales de Varea: historia, patrimonio y población, Documento 9, págs.27 a 34). Lo que no suscita dudas es que Varea supera con creces la cifra mínima de habitantes exigible para constituirse en Entidad Local Menor (35 habitantes, frente a los 1796 que cuenta a 1 de enero de 2002). No obstante, el Ayuntamiento, en su informe, pone de relieve la progresiva y práctica integración en Logroño de la localidad de Varea de la que resultaría, según su criterio, la inexistencia de un núcleo separado en el sentido exigido por la Ley.

Lo que resulta patente es que no se han incorporado al expediente los documentos relativos a las circunstancias b) y c) del art. 49 Ley 3/1993, documentos que resultan determinantes para poder resolver con fundamento el procedimiento. En relación con la circunstancia b) (**«que la nueva entidad disponga de recursos suficientes...»**), no puede entenderse suficiente la parte del informe municipal, en el que se incluyen dos cuadros referidos a los ingresos del Ayuntamiento con desglose de los procedentes de la población de Varea y a los costes e ingresos por tasas por los servicios prestados por el Ayuntamiento a la población de Varea, pues, como acertadamente señala el Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, **«estos datos no permiten hacer ninguna extrapolación respecto a la futura Entidad Local Menor, cuyas competencias y condiciones de gestión no se delimitan»**.

Igualmente, tampoco el documento relativo a la circunstancia c) (**«que no determine pérdida de capacidad del municipio...»**), puede entenderse cubierto con aquella parte del informe

municipal en la que se afirma que la calidad de los servicios públicos que los vecinos de Varea recibirían de la Entidad Local Menor sería peor que la actual si se mantuviese la actual gestión del Ayuntamiento de Logroño (apartado 6.2.4ª del Informe municipal). El documento debe referirse justamente a lo contrario, esto es, si el Ayuntamiento de Logroño perderá capacidad de gestión para la prestación de los servicios obligatorios, circunstancia que no parece verosímil tenga lugar, aunque se constituyese la Entidad Local Menor de Varea.

Este Consejo Consultivo considera oportuno advertir que, en esta fase preliminar no exige la Ley que quien inicie el procedimiento o el Ayuntamiento aporte un documento de delimitación de territorio de la Entidad Local Menor, como parece sostiene el Informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales (Consideración Segunda, A). Esa propuesta de delimitación territorial es objeto de la fase posterior una vez, constituida la Entidad Local Menor (art. 43 Ley 3/1993).

Finalmente, debemos examinar si se ha incorporado al expediente el **«informe económico financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad»**.

La exigencia de este documento ahora es doble, pues, en la nueva redacción dada al art. 42 Ley 3/1993, por la reforma de 1995, que afecta exclusivamente al apartado 1, así se establece, que al tiempo mantiene sin cambios el apartado 3, en el que también se exige **«un informe económico-financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad»**, en este caso a aportar por el Ayuntamiento.

Ciertamente, la interpretación literal de la modificación legal, manteniendo esa doble exigencia, resulta poco esclarecedora. Sin embargo, si acudimos a la Exposición de Motivos de la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública, hallamos un criterio interpretativo seguro. En efecto, según la citada Exposición

«En la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, se han introducido modificaciones con distinta justificación, exclusivamente a fines de clarificación normativa... Distinta justificación tiene la modificación introducida en el párrafo 1 del artículo 42 relativo a la constitución de Entidades Locales Menores. No solamente se introducen criterios técnicos de claridad sino también **obligaciones por parte de los vecinos** del territorio, en el que se pretenda constituir la Entidad Local Menor»

A la vista de esta justificación tan explícita, quiere ello decir que, cuando la iniciativa de constitución de una Entidad Local Menor proceda de los vecinos, éstos deberán aportar, junto con su solicitud de iniciación del procedimiento, un **«informe económico financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad»**. Este documento no lo han aportado al expediente los vecinos firmantes de la

solicitud de iniciación del procedimiento, como ponen de manifiesto, tanto el Informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Y la falta de ese importante documento debió haberse subsanado, en su momento, en aplicación del art. 71 LPAC, a requerimiento del Ayuntamiento de Logroño, como advierte este última Dirección General.

Debe advertirse, por lo demás, que la presentación inicial de este documento obliga también al Ayuntamiento, cuando sea éste quien inicie el procedimiento, pues el apartado 1 del art. 42 establece que lo sea «en todos los casos».

Esta exigencia es compatible ahora con la obligación mantenida en el apartado 3 de que el Ayuntamiento de Logroño debió haber aportado, por su parte, «**un informe económico-financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad**», y tampoco lo ha hecho, pues, debemos reiterar que no son suficientes los cuadros desglosados de ingresos que figuran en el informe municipal.

Podemos concluir, por tanto, que no se ha aportado al expediente el informe económico financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad, cuya presentación era obligación de los vecinos solicitantes; ni los documentos justificativos de las circunstancias para la constitución de la Entidad Local Menor; ni el informe económico-financiero, que debió elaborar el Ayuntamiento de Logroño. Todos estos documentos resultan esenciales y determinantes de la resolución final del procedimiento, sin los cuales difícilmente puede dictarse una resolución fundada.

Falta por abordar quién debe aportar los documentos justificativos de las circunstancias exigidas para la constitución. Por razones de interpretación sistemática, parece razonable sostener que deben ser aportados por quien ejerza la iniciativa de constitución de la nueva Entidad. Ello sin perjuicio de que, si la iniciativa ha correspondido a los vecinos, pueda el Ayuntamiento, bien en su informe o en documento individualizado, aportar su propia justificación, incluso rebatir la de los vecinos. Es patente que la aportación por los vecinos de algunos de esos documentos resultará laboriosa y dificultosa si no cuentan con la colaboración y beneplácito del Ayuntamiento de Logroño. Pero, si ésta faltase, no es una tarea imposible, cuya superación constituirá la mejor prueba de la decidida voluntad vecinal de contar con instituciones de cierto autogobierno.

### **Sexto**

#### ***Imposibilidad de pronunciamiento sobre los requisitos de fondo.***

En el anterior examen de las cuestiones de índole formal relativas a la tramitación del procedimiento y de la documentación justificativa de la constitución de la nueva entidad, ha quedado puesto de manifiesto que faltan en el expediente documentos justificativos esenciales y determinantes para resolver sobre la constitución de la Entidad Local de Varea.

Esta ausencia imposibilita que este Consejo Consultivo pueda entrar a examinar si concurren los requisitos de fondo necesarios para su constitución, que no son otros que las tres circunstancias a las que se refiere el art. 40 de la Ley 3/1993. Y, si bien el procedimiento ha sido iniciado legítimamente por los vecinos del Barrio de Varea, de acuerdo con el art. 41.d) y 42.1.a) de dicha Ley, la falta de justificación documental de la concurrencia de tales circunstancias determina que este Consejo Consultivo no pueda examinar la cuestión de fondo del procedimiento de constitución de la Entidad Local de Varea.

A la vista de lo señalado y de cuanto hemos dicho respecto de la competencia para resolver el procedimiento en el Fundamento de Derecho Cuarto, el Consejo de Gobierno, mediante Decreto, podrá: bien denegar la constitución de la Entidad Local Menor de Varea por razones estrictamente formales (falta de documentación determinante de la resolución), sin perjuicio de que la solicitud pueda ser reiterada en el futuro acompañada de la documentación necesaria; o bien resolver que se retrotraiga el procedimiento a su inicio, debiendo el Ayuntamiento de Logroño requerir a los vecinos firmantes para que aporten los documentos justificativos a los que hemos hecho referencia en el Fundamento de Derecho Anterior, así como para que dicho Ayuntamiento, además del informe municipal, presente un específico informe económico-financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad.

Atendida esta consideración de orden formal que nos impide pronunciarnos sobre el fondo del asunto, este Consejo Consultivo considera oportuno formular algunas observaciones que faciliten el encauzamiento jurídico de la cuestión de fondo.

En la documentación incorporada al expediente, parece inequívoca la voluntad de la mayoría de los vecinos del Barrio de Varea de contar con instituciones de gobierno y administración de ciertos intereses que les afectan, manteniendo su integración histórica en el municipio de Logroño. Esa voluntad es patente, aunque se haya expresado contradictoriamente al

reclamar la restauración de una figura (Alcalde Pedáneo) que jurídicamente nunca ha existido, pues, los así denominados no eran sino Alcaldes de Barrio, representantes del Alcalde en Varea y nombrados por el de Logroño. Como acertadamente señala el informe municipal, el Alcalde Pedáneo o Presidente de la Junta Vecinal, es el órgano unipersonal, de elección directa de las Entidades Locales Menores. Como hemos señalado en el Fundamento de Derecho Segundo, éstas son entes descentralizados para la gestión de ciertos asuntos (no necesaria y exclusivamente de un patrimonio propio separado –bienes comunales o patrimoniales–, pues, sus funciones pueden extenderse a la gestión de ciertas obras y servicios, como contempla el art. 51 Ley 3/1993), compatible con la dependencia del municipio matriz, que es Logroño. La Exposición de Motivos de esta Ley considera esta clase de entidades como una alternativa adecuada a la realidad municipal de La Rioja.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, como acertadamente, recuerda el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que la creación de una Entidad Local Menor es una decisión **discrecional** –que no arbitraria– del Consejo de Gobierno y, en último término, del Parlamento de La Rioja, adoptada de acuerdo con intereses de política territorial general, a la vez que atendidos los particulares del Municipio de Logroño. De ahí la importancia que debe atribuirse al informe y criterio municipal –que, sin embargo, no es determinante de la resolución final– sobre la constitución de la Entidad Local Menor de Varea. En este sentido, ha quedado patente en el procedimiento el criterio contrario del Ayuntamiento de Logroño a la constitución de dicha entidad y la legitimidad de este juicio negativo está fuera de discusión, por más que puedan ser discutibles algunas de las razones alegadas.

Los vecinos de Varea deben conocer que, además de las fórmulas organizativas **descentralizadas** con personalidad jurídica propia, existen otras fórmulas **desconcentradas** cuya operatividad depende exclusivamente de la potestad de autoorganización del Ayuntamiento de Logroño, plasmadas en su Reglamento orgánico y cuyas potencialidades están por descubrir. Bastaría para hacerlas operativas la decisión política de este Ayuntamiento, sin necesidad de acudir a instancias externas (Consejo de Gobierno y Parlamento). Ningún inconveniente legal existe para que esas fórmulas desconcentradas puedan tener semejantes contenidos de autogobierno que las

descentralizadas (elección del Alcalde de Barrio y de la Junta de Barrio; funciones, servicios, presupuesto, oficinas desconcentradas, etc.)

Lo que resulta obvio es que los vecinos de Varea difícilmente podrán contar con fórmulas organizativas de gobierno propio (sean descentralizadas o desconcentradas) si no cuentan con el apoyo de Ayuntamiento de Logroño, cuya positiva predisposición deben procurar.

## ***CONCLUSIONES***

### ***Primera***

En el procedimiento de constitución de la Entidad Local Menor de Varea no se han aportado al expediente documentos esenciales y determinantes para que el Gobierno y, en su caso, el Parlamento resuelvan sobre la misma, como son: el informe económico financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad, que debieron aportar los vecinos firmantes; los documentos acreditativos de las tres circunstancias a las que se refiere el art. 40 de la Ley 3/1993, que también debieron aportar los vecinos; y el informe económico-financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad, que debió aportar el Ayuntamiento de Logroño.

### ***Segunda***

La falta de esta documentación impide a este Consejo Consultivo entrar a examinar si concurren los requisitos de fondo que justifiquen la constitución de la Entidad Local Menor de Varea.

### ***Tercera***

De acuerdo con lo que hemos señalado en el cuerpo de este dictamen y, en particular, en el Fundamento de Derecho Sexto, el Gobierno, mediante Decreto, podrá: bien denegar la constitución de la Entidad Local Menor de Varea por razones estrictamente formales (falta de documentación determinante de la resolución), sin perjuicio de que la solicitud pueda ser reiterada en el futuro acompañada de la documentación necesaria; o bien resolver que se retrotraiga el

procedimiento a su inicio debiendo el Ayuntamiento de Logroño requerir a los vecinos firmantes para que aporten los documentos justificativos a los que hemos hecho referencia en el Fundamento de Derecho Quinto, así como para que dicho Ayuntamiento, además del informe municipal, presente un específico informe económico-financiero sobre la viabilidad de la nueva Entidad.

es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.