

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Septiembre-Diciembre 2013



98

SUMARIO

Artículos

Leopoldo José Cabrera Rodríguez. Desigualdad social, rendimiento y logros educativos en España (1990-2012): Los desequilibrios regionales aumentan

Aitziber Etxezarreta Etxarri, Gala Cano Fuentes, Joris Hoekstra y Kees Dol. Análisis multiescalar de la burbuja inmobiliaria y los desahucios: la Comunidad Autónoma de Euskadi en el contexto estatal y europeo

Inmaculada Caravaca Barroso y Gema González-Romero. Políticas de promoción económica y de ordenación territorial de la economía del conocimiento en la aglomeración metropolitana de Sevilla

Macarena Marchante-Lara y Carlos G. Benavides-Chicón. A comparative analysis of the Provision of Urban Public Transport: Special Reference to Malaga City

Segundo Abrahán Sanabria Gómez. Asimetrías tecnológicas y desequilibrios económicos regionales: una aproximación teórica

Luis Copano Ortiz y Jesús Ventura Fernández. La organización del territorio submunicipal en Andalucía. Criterios administrativos para su delimitación

Estefanía Villar Cheda, M^a Esther Calvo Ocampo, M^a Esther López Vizcaino, Carlos L. Iglesias Patiño, Solmary Silveira Calviño y M^a Isolina Santiago Pérez. Clasificación de los municipios gallegos según su grado de urbanización

Resensiones y reseñas bibliográficas

Texto

La organización del territorio submunicipal en Andalucía. Criterios administrativos para su delimitación

Sub-municipal territorial organization in Andalusia. Administrative criteria for its delimitation

Luis Copano Ortiz

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Jesús Ventura Fernández

Universidad de Sevilla

Recibido, Marzo de 2013; Versión final aceptada, Octubre de 2013.

PALABRAS CLAVE: Andalucía, Delimitar, Demarcación territorial, Entidad Local Autónoma, Organización del territorio submunicipal, Municipio.

KEYWORDS: Andalusia, Delimit, Territorial demarcation, Autonomous Local Entities, Organization of submunicipal territory, Municipality.

Clasificación JEL: O18, R50, R59.

RESUMEN

La Ley de Autonomía Local de Andalucía (2010) permite a los ayuntamientos andaluces organizar su término en circunscripciones de carácter desconcentrado o descentralizado, con el fin de acercar la acción administrativa a la población, facilitar la participación ciudadana, y dotar de mayor eficacia y eficiencia a la prestación de los servicios públicos. No obstante, existen entidades que, aun teniendo definidas sus competencias, permanecen todavía sin la concreción de sus límites. Así, el objetivo principal de este estudio es el ofrecer una herramienta en materia de organización espacial de los municipios, para lo que resulta conveniente que realicen un análisis exhaustivo, que debe incluir la determinación de sus núcleos de población y de aquellos asentamientos de carácter diseminado que ya existen.

ABSTRACT

Article 109 of the Andalusian Local Autonomy Law (2010) allows Andalusian municipalities to organize their geographical spaces by dividing them into non concentrated territorial units (districts, villages, rural districts, neighborhoods) or decentralized units (Autonomous Local Entities and Neighborhood Entities), with the end to approach the administrative action to the people, facilitate the citizen participation and endow of greater efficiency to the provision of services. Nevertheless, they exist entities that, even having defined his competency, remain without the concretion of the spatial limits where exert them, since the valid rule does not contribute clear and homogeneous

criteria for his territorial demarcation.

The main objective of this study is to offer a tool in matter of territorial organization for municipalities terms, since, from the entrance in force of the Law 5/2010 of Local Autonomy of Andalusia, they have the authority of spatial self-organization. So, the principle of local political autonomy is reinforced with this new Law, leaving ancient positioning in matter of local regime backwards when the exclusive competency in municipal territorial organization was a duty of the Autonomic Administration.

Nevertheless, the Andalusian Statute (2007) determines the Regional Development Planning as an exclusive competency. It includes, among other questions, the promotion of a spatial balance; having some competent capacity in matter of sub-municipal organization is basic to achieve it. This is why drawing some guidelines is highly recommended. Thus, the Autonomic Administration has must to establish a procedure of adequacy of municipal approaches for those cases that do not fit with the politics of regional development planning at a regional scale.

Meanwhile, to prevent from municipalities to face this challenge without a methodological reference, and to boost the use of analysis tools to deal with the matter of the municipalities land organization, series of technical criteria that have like final objective the turn into a Catalogue of Good Practices. This catalog should spur inter-municipal debate in order to achieve a common work line adapting the politics of Regional Development Planning in Andalusia.

The secondary objectives of this paper are listed follows:

To deepen in the regulatory requirements of the Law of Local Autonomy of Andalusia regarding Title VII, about the administration of the municipal territory.

To show the current map of Autonomous Local Entities of Andalusia, analyzing the existent differences between those that possess a delimited territory and have their own budget, and those that are far from actual legal parameters, in spite of their working in the same way.

To pose the need to realize a complete territorial analysis of the municipality, without limiting to study centres of population, since the territory is dynamic and can appear future neighborly initiatives of constitution of Autonomous Local Entities, Neighborhood Entities or others.

To establish a definition of the concept of centre of population that adjusts to State and Autonomic laws, but also contributing to a greater concretion in order to avoid ambiguity.

The methodology of analysis posed in this investigation derives from a wide handle of legal appearances related with the local regime and the administration of the municipal territory. The Law 5/2010 of Local Autonomy of Andalusia seems to have solved diverse problematic of the previous rule (Law 7/1993 Regulatory of the Municipal Demarcation of Andalusia), such as the constitution "ope legis" (by mandate of Law) of the Entities with Smaller Areas than Municipality in Autonomous Local Entities (ELAs). It does not pronounce, nevertheless, about those that still do not have a defined territory to exert its own competencies and that, is part of the minimum content for the constitution, either an ELA or a Neighborhood Entity, according to the article 116 of the LAULA (2010),

This lack of concretion has motivated a criticism to the articulated content in this Law during the present study although, on the other hand, it has allowed a propitious subject to arise for the elaboration of a study of investigation focused in a spatial element such as administrative limits.

Once the subject of investigation are delimited, the following step consist of offering a series of solutions to establish the delimitation of those Autonomous Local Entities that still do not have defined his territorial area. In this sense, the legislation in force does not establish specific criteria for the delimitation of territorial division, although these have to be based on the principle of territorial organization of the municipality.

In order to best define territorial units, we start from the idea of a need to realize a study to cover the whole of the municipality, since all the existent identities have to be taken into account inside the analysis, as well as the possible future initiatives for the constitution of decentralized entities of management.

This article aims therefore to contribute to yield criteria about territorial analysis in this field, and in order to this we take in account up to 5 administrative criteria.

It is essential to realize a study of the settlement to determine the centres of existent population in a municipality; according to the LAULA they have to be the base for the establishment of territorial division. Using this analysis it will be possible to detect outlines that were used in other historical periods and that could be taken into account as reference for the demarcation nowadays.

There are some territorial limits considered as official in actuality, as for example the territory of autonomous local entities or some sub-municipal delimitations used by some organisms for sectorial planning (like Census Division). In these cases, keeping those limits is recommended provided that they adjust to the current territorial reality.

The territorial delimitation is a difficult administrative work to be executed because of the multiple interests that come into play. That it is why it is necessary to realize studies for the establishment of criteria about statistical and georeferenced character that justify the proposal of delimitation.

Established administrative limits have to be continuous according to the Spanish Constitution, but also adjusted to geographic accidents and to steady and easily identifiable elements of the terrain.

Given that the authority of self-organization has to serve in order to facilitate citizenship participation, it is recommended that the initiative comes from the implied neighbors themselves. It is important, therefore, to note the degree of agreement or disagreement of the population with regard to the delimitations proposed, as well as their different sociopolitical positioning.

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto actual de crisis económica se pone en duda la necesidad del mantenimiento de las Entidades Locales Menores o, según su denominación en Andalucía, de las Entidades Locales Autónomas. El *Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* pretende acabar con años de historia, que se inician con la *Ley Municipal de 20 de julio de 1870*, que supone el primer reconocimiento legal para “la Administración de los pueblos agregados a un término municipal”, recogándose en su articulado lo siguiente: “los pueblos que, formando con otros término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos una Administración particular” (Guirado Cid, 1991).

El marco legislativo de las entidades locales surge con la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL), que traza las líneas maestras en relación a los ámbitos competenciales, y establece una tipología de entidades locales: aparte de las provincias, islas, municipios y comarcas (definidas en la *Constitución Española* y en el *Estatuto de Autonomía para Andalucía*), nombrándose otras nuevas, como las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM), las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de municipios.

El concepto EATIM es el término genérico que, según la citada Ley, pueden tener diversas denominaciones, como caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos. Asimismo, se indica que las leyes autonómicas podrán establecer otras denominaciones, dando como resultado una gran variedad de nombres entre las distintas Comunidades para

denominar a una misma realidad territorial: Entidad Local Autónoma en Andalucía; Entidad Local Menor en Aragón, Castilla y León, Cantabria y Valencia; Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio en Castilla-La Mancha; Entidad Municipal Descentralizada en Cataluña; Pedanía o Diputación en Murcia; Parroquia Rural en Galicia y Asturias (figura de administración territorial recogida en sus respectivos estatutos de autonomía como formas tradicionales de convivencia y asentamiento); o Concejo en Navarra.

Estas Entidades Locales de carácter territorial son entes conformados jurídicamente, por sus características peculiares de distancia al núcleo urbano de la capitalidad del municipio o por el número de sus habitantes; sin embargo, en ocasiones han sido encuadradas por algunos autores en el ámbito de la administración institucional a pesar de que esto contradice a su propia denominación legal de “entidades de ámbito territorial inferior al municipio” y al artículo 24.1 de la LRBRL que recoge que “para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada” (Guirado Cid, 1991). Para la LRBRL (1985), estos elementos no son lo esencial para la creación de las EATIMes, sino que su única y verdadera esencia es conseguir el objetivo de prestar a todos los ciudadanos del término municipal el mismo nivel de servicios y, para ello, la descentralización administrativa institucional es la herramienta adecuada (Teijeiro Lillo, 1997).

El *Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local* (TRDLRL), en sus artículos 38 a 45, desarrolla el régimen jurídico de las EATIMes en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento, además de normas para la delimitación de aquéllas que no posean ámbito territorial con anterioridad al referido texto normativo.

Sentadas las bases legales del Estado en lo referido a su organización territorial y al régimen local, las Comunidades Autónomas comienzan a desarrollar instrumentos normativos en la misma materia. Las competencias estatutarias de Andalucía permitirán la aprobación de la *Ley 7/1993, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía* (LRDMA), que contemplaba las peculiaridades de la realidad territorial andaluza al recoger figuras legales con capacidad jurídica y que suponían la descentralización administrativa de los municipios mediante la aparición de las Entidades Locales Autónomas (Título V), para las que se establecía el procedimiento de constitución (Capítulo I), extinción (Capítulo IV) y registro de las mismas (Capítulo V), su régimen jurídico, organización y competencias (Capítulo II), y la determinación de sus Haciendas (Capítulo III).

Por un amplio sector jurídico, se entendía que las antiguas Entidades Locales Menores, pasaron a denominarse, por la LRBRL, Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipal, que, en Andalucía, se denominarían Entidades Locales Autó-

nomas (mediante la LRDMA). Sin embargo, otros autores mantenían argumentos contrarios, al considerar que las Entidades Locales Autónomas (ELAs) eran otros entes diferenciados de las EATIMes, por lo que para alcanzar el régimen de ELA era necesario que la EATIM se sometiera a un procedimiento de adaptación. Esta tesis se basaba en la Disposición Transitoria Segunda de la LRDMA (1993), que encomendaba a la Consejería de Gobernación la regulación del proceso de adaptación de las EATIMes en ELAs. No obstante, el párrafo segundo de la misma Disposición Transitoria Segunda parecía contradecir dicha tesis, puesto que reconocía la existencia de ELAs con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, y disponía el mantenimiento del nivel de competencias y recursos de que disfrutaban, si éste fuese en algún aspecto superior al contemplado en la Ley (Pérez Pérez, 2010).

La *Orden de la Consejería de Gobernación de 13 de junio de 1997* reflejó en su articulado el criterio de la segunda línea doctrinal, regulando un procedimiento de adaptación de las EATIMes al régimen de las ELAs, similar al de creación, aunque más simplificado, aprobándose el *Decreto 185/2005, de 30 de agosto, de Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales* (RDMA), que incorporó el citado procedimiento de adaptación en su Capítulo V del Título III.

Tanto la citada Orden como el mencionado Reglamento fueron recurridos ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) por la Federación Andaluza de Entidades Locales (FAEL) y por algunas entidades como Balanegra (Berja) y La Barca de la Florida (Jerez de la Frontera), por entender que ambas disposiciones se extralimitaban en el desarrollo normativo de la LRDMA. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), en sentencias de 22 de mayo de 2000, 4 de febrero de 2002, y 15 de marzo de 2002, anuló la citada Orden, y por sentencias del mismo Tribunal, de 14 de abril de 2008 (en recursos de la FAEL y de Balanegra) y 3 de mayo 2010 (en reclamación de La Barca de la Florida), anuló otros 64 artículos del Reglamento (RDMA), entre ellos los que van del 77 al 81, que regulaban el procedimiento de adaptación de las EATIMes en ELAs (Pérez Pérez, 2010).

El TSJA mantiene que “las Entidades Locales Autónomas no son otras que las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio” y, por tanto, “el proceso de adaptación a que se refería la LRDMA solo puede referirse a cuestiones formales de cambio de denominación, inscripción correspondiente, etc.”.

De manera paralela a las actuaciones judiciales antes señaladas, el 24 de julio de 2010, entró en vigor la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, que, en virtud del artículo 98 de la *Reforma del Estatuto de Autonomía* (en el que se hace mención a la necesidad de disponer de una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado), ha venido a clarificar la materia, siendo destacable, en este sentido, el contenido de lo establecido en dos de sus disposiciones:

La Disposición Transitoria Segunda, establece que “las entidades locales autónomas existentes a la entrada en vigor de la presente ley y que se hubiesen constituido bajo la vigencia de la *Ley/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía*, y aquellas otras entidades de ámbito inferior al municipio que se hubiesen constituido conforme a normativas anteriores, se regirán por lo dispuesto en la presente Ley. No obstante mantendrán, si fuese el caso, el nivel de competencias y recursos de que dispusiesen si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en esta Ley”.

La Disposición Derogatoria Única, que afecta entre otras, a la *Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía*, no deroga, curiosamente, el Reglamento (RDMA), por lo que se puede considerar que se encuentra actualmente vigente en todo lo que no se oponga a la LAULA y en aquellos artículos no anulados por las sentencias de 14 de abril de 2008, hasta que no se apruebe un nuevo Reglamento que lo haga de forma expresa.

Todo este desarrollo normativo puede verse afectado por el *Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (2013), pues pretende modificar la legislación básica municipal con el objetivo de que las Entidades Locales se adapten a la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, consiguiendo que gasten por debajo de lo que ingresan. Se intentan evitar duplicidades en materia competencial, por lo que se actualizan las competencias municipales diferenciándolas claramente de las autonómicas y estatales.

No está prevista la eliminación de ningún municipio, aunque sí estarían en el punto de mira las 3.719 entidades locales menores existentes en el territorio español (según el banco de datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; el 33% de ellas solo en la provincia de León, con 1.234), creadas bajo el amparo de criterios de identidad histórica y cultural, la existencia de intereses socioeconómicos peculiares, su situación geográfica, y su volumen poblacional. Así, el Proyecto de Ley mantiene la personalidad jurídica y competencias descentralizadas de las entidades locales menores ya existentes (o en proceso de constitución anterior al 1 de enero de 2013), aunque supeditadas a un exhaustivo control económico-financiero (se establecerá un periodo de evaluación de las juntas vecinales y se mantendrán las que cumplan con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y presenten sus cuentas anuales), lo que posiblemente obligue a un elevado porcentaje de las mismas a su eliminación, encomendándose al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma (mediante Decreto) la determinación sobre su disolución o su mantenimiento como forma de organización territorial. Además, solo se podrán crear nuevas EATIMes (sin personalidad jurídica a partir de ahora) si resulta ésta la opción más eficiente para la administración de núcleos de población separados, por lo que las competencias dejan de ser propias y pasan a ser delegadas por los ayuntamientos de los que dependan.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO SUBMUNICIPAL EN ANDALUCÍA.

2.1. Normativa sobre administración y organización del territorio municipal.

El artículo 109 de la *Ley de Autonomía Local de Andalucía* (LAULA), establece que el ayuntamiento “podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales”, pudiendo ser de carácter desconcentradas (distritos, barrios, aldeas, pedanías u otras denominaciones) o descentralizadas, introduciéndose este nuevo concepto, el de entidades de gestión descentralizada para referirse a las Entidades Locales Autónomas y a las Entidades Vecinales.

La opción de cualquier ayuntamiento por la creación de entidades desconcentradas o descentralizadas dependerá del alcance y del grado de autonomía que se pretenda en su funcionamiento, estando muy influenciado por la situación geográfica, extensión territorial, la existencia de núcleos de población tradicionales, las necesidades socioeconómicas, la diferenciación histórica y cultural, o la implicación del movimiento vecinal para exigir cierto grado de singularidad en el desarrollo de sus actividades.

Además, el artículo 116 permite a los municipios tener plena capacidad para la creación de estas circunscripciones territoriales, mencionando que “para la aprobación de la creación de la nueva entidad habrá de obtenerse el voto de la mayoría absoluta del número legal de miembros del pleno del ayuntamiento”.

Las circunscripciones territoriales desconcentradas carecen de personalidad jurídica y pueden extenderse sobre núcleos de población completos o sobre partes de alguno de ellos. De la misma manera, y aunque no lo explicita la norma, se pueden crear para la gestión indiferenciada de todos los asuntos municipales o solo para los de un área de actuación (Medina Castaño, 2010).

En cuanto a la descentralización territorial de los municipios, se podrán establecer “entidades de gestión descentralizada”, expresión idéntica a la utilizada por la Generalitat catalana en su *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña*, si bien, en este caso, para referirse exclusivamente a las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio. La LAULA, en lugar de rebajar el alcance jurídico que habían alcanzado las Entidades Locales Autónomas bajo la vigencia de la *Ley 7/1993 de Demarcación Municipal de Andalucía*, y que había provocado numerosos casos de solicitudes soberanistas por parte de estas entidades submunicipales, opta por crear un nuevo tipo de entidad, las llamadas *Entidades Vecinales*.

La Ley actual no aclara los requisitos mínimos indispensables para la constitución de las entidades descentralizadas, como lo hacía la anterior, y solo se refiere de una manera muy genérica (en su artículo 112) a la existencia de “varios núcleos de población separados de aquél en que se halle la capitalidad del municipio” cuando

“tuviesen características geográficas, sociales, históricas, culturales o administrativas comunes que de forma notoria revelasen unos intereses colectivos peculiares que hiciesen conveniente una gestión diferenciada del resto del municipio”.

Así pues, parece lógico pensar que si las competencias que le son propias a las ELAs son de simple gestión de servicios públicos municipales, era conveniente modificar el sistema de creación de estas entidades, alejándolas de la decisión política de la Comunidad Autónoma e interiorizándola en la voluntad del propio municipio en el que radiquen. Resulta, por tanto, fundamental conceder al propio ayuntamiento la competencia para crear (y por consiguiente también suprimir) este tipo de entidades, ya que de otra manera, la autonomía municipal se vería disminuida al no poder tener la última decisión sobre las competencias propias en una parte de su propio término municipal (Medina Castaño, 2010).

Aunque esta nueva concepción competencial de las Entidades Locales Autónomas parece adecuarse al concepto de la autonomía local, la LAULA debería quizás haber incluido algunas restricciones al principio autonómico general, puesto que según el artículo 59 de la *Ley 2/2007, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, se concreta la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la organización territorial incluyendo “la determinación, la creación, la modificación, la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía”. Y en el artículo 89 sobre su estructura territorial se establece que “Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por Ley”. De este modo, dentro de la organización territorial andaluza, debemos encuadrar a las Entidades Locales Autónomas, así como a las Entidades Vecinales. A su vez, el *Estatuto* andaluz determina como competencias exclusivas la de la Ordenación del Territorio, que incluye, entre otras cuestiones, la promoción del equilibrio territorial, siendo esencial, para alcanzarlo, poseer cierta capacidad competencial en materia de organización inframunicipal.

En definitiva, asumimos que la competencia sobre organización territorial de los municipios debe recaer en ellos, motivada por el principio de autonomía política local. No obstante, la Comunidad Autónoma debería haberse reservado el derecho legal de actuar de oficio en determinadas situaciones que pudieran favorecer al equilibrio territorial de Andalucía. De hecho estamos pensando en aquellos municipios con gran extensión superficial y que cuentan con un gran volumen poblacional situado lejos del núcleo principal, para los que, de acuerdo con una adecuada ordenación territorial, sería conveniente la creación de entidades desconcentradas o descentralizadas, siempre y cuando existiera una iniciativa vecinal consolidada de la población afectada.

Por su parte, las Entidades Vecinales se definen en la LAULA como “entidades locales para la gestión descentralizada de servicios sociales de interés general y ejecución de obras de la competencia municipal que asumen por delegación del

ayuntamiento". La misma Ley no aclara el tipo de competencias que deben asumir ya que por un lado las considera entidades de gestión descentralizada, lo que supone tener competencias propias transferidas desde el gobierno municipal, pero, por otro lado, se determina que las competencias que ejercerán son asumidas por delegación del ayuntamiento, por lo que parece que, en la práctica, serían exclusivamente de carácter desconcentrado.

En el caso de que asumieran de forma exclusiva competencias delegadas del ayuntamiento, poco o nada las diferenciaría de las circunscripciones territoriales de carácter desconcentrado, salvo matices legales como la existencia de personalidad jurídica para las Entidades Vecinales. Sin embargo, se las ha incluido, junto a las Entidades Locales Autónomas, en el epígrafe relativo a las entidades de gestión descentralizada, por lo que entendemos que deberían poseer ciertas competencias que asuman como propias, por transferencia del gobierno local. Es más, parece que la idea es encauzar a las futuras iniciativas vecinales que reivindiquen un cierto grado de autonomía local hacia esta figura legal, lo que supone un nivel inferior de competencias en relación a las Entidades Locales Autónomas.

Conviene mencionar también que ante la situación creada por las sentencias antes referidas del TSJA, el legislador andaluz parece haber querido evitar nuevos conflictos, por lo que incorpora el criterio del TSJA, de tal modo que la LAULA, a través de su Disposición Transitoria Segunda, aunque con una redacción poco clara, reconoce como ELAs a las EATIMes, de manera que:

- a) Se omite cualquier referencia a la necesidad de realizar un procedimiento de adaptación de las EATIMes en ELAs. Sin embargo, debemos dejar presente que solo el 52% de las mismas poseen demarcación de su ámbito territorial y, por tanto, en la ejecución de sus competencias existe una problemática referida al territorio en el que éstas se pueden ejercer.
- b) La presente Ley solo contempla como tipos posibles de entidades de gestión descentralizada las Entidades Locales Autónomas y las Entidades Vecinales y, por tanto, si las EATIMes constituidas con anterioridad han de regirse por lo dispuesto en la LAULA, o bien serán ELA o bien Entidad Vecinal, no existiendo posibilidad alguna de coexistir con otros entes distintos a estos.
- c) Al ser la diferencia entre ambos tipos de entidad de gestión descentralizada el que tengan competencias propias o delegadas, se puede concluir que aquellas EATIMes existentes son ELAs por poseer competencias propias. Además, mediante *Decreto 65/2011, de 28 de marzo, por el que se convocan elecciones a los órganos de Gobierno de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, se listan en su anexo las 47 ELAs existentes en aquella fecha

en territorio andaluz, quedando integradas en él todas las EATIMes. Se trata del primer documento oficial de la Junta de Andalucía en el que las entidades bajo la figura de EATIMes se consideran de facto como ELAs.

Ahora bien, en el curso de la instrucción de creación de una nueva ELA se observan una serie de hitos a tener en cuenta: la elaboración de una memoria en la que han de “ponderarse” una serie de circunstancias que expresamente recoge el artículo 115.2 de la LAULA; una propuesta de resolución; información pública; e informes de la diputación provincial y de la Consejería de la Junta de Andalucía competente sobre régimen local. Cabe destacar que las circunstancias que en el *Decreto 185/2005 por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal* se erigían como requisitos de creación, en la actual regulación legal no pasan de ser meros parámetros que deben considerarse a la hora de elaborar la memoria y de elevar la propuesta de resolución.

La aprobación de la nueva entidad se realizará por el Pleno de Ayuntamiento mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros legales, e implicará igualmente la aprobación de los estatutos de la nueva entidad. Es de destacar que las cuestiones a determinar en éstos, previstas en el artículo 116.2 de la LAULA, son de tal cantidad y alcance cualitativo que, en realidad, el poder de configuración que el municipio tiene sobre el nuevo ente es amplísimo. Por lo que se refiere a los informes de la diputación provincial y la consejería con competencias en Gobernación, no se menciona nada sobre la naturaleza de los mismos en cuanto a si son vinculantes o no. Ante esta indeterminación habría que acudir a la regla general del artículo 83.1 de la *Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJPAC), por lo que ha de considerarse que son preceptivos y no vinculantes.

La atribución al Pleno de la Corporación de la competencia de aprobación del acuerdo de creación de la ELA es un paso determinante y pionero entre el resto de Comunidades Autónomas, pues solo la también nueva *Ley de Régimen Local Valenciana* sigue la misma línea en relación a sus denominadas Entidades Locales Menores, pero con la salvedad de centrarse de forma exclusiva en los expedientes iniciados por el propio Ayuntamiento, ya que para los de iniciativa vecinal es el Consell autonómico el que mantiene la competencia.

Ahora bien, consideramos que el legislador andaluz debió tener presente en los supuestos de creación y supresión de entidades locales autónomas dos hechos de especial importancia a la hora de dar plenos poderes al municipio en materia de organización territorial, ya que pueden ser fuente de conflictos futuros:

1. Por un lado, cuando se produce una modificación de términos municipales por fusión o incorporación, la Comunidad Autónoma andaluza se debió

reservar una cláusula en la norma que permitiese la posibilidad de creación de una Entidad Local Autónoma o Entidad Vecinal por acuerdo de su Consejo de Gobierno, ya que el municipio que se incorpora a otro sobre la base de alguna de las circunstancias del artículo 94.2, o que procede a su fusión con otro u otros motivada por el artículo 92.2 con los que pudiera mantener una relación de inferioridad, podría sentirse perjudicado si no se reconoce su identidad y una serie de competencias propias que, a pesar de ser inviable el mantenimiento de todas las competencias exigidas a un ayuntamiento, sí podrán seguir atendiendo en un nivel competencial semejante al de una ELA.

2. Por otra parte, se da plena capacidad al ayuntamiento en materia de supresión de entidades locales autónomas (artículo 132) “en los mismos supuestos y por el mismo procedimiento y con los mismos requisitos previstos para las entidades vecinales” (artículo 121). No obstante, creemos que se debió aclarar que aquellas EATIMes que se han convertido de forma automática en ELAs (según la LAULA), necesitarían de un procedimiento específico, no dependiente de la política local para organizar su ámbito territorial, ya que en el caso que un municipio decidiera suprimirlas no dejarían por ello de ser EATIMes (aspecto regulado por la LBRL de 1985).

2.1. *El mapa andaluz de entidades locales autónomas.*

El actual mapa andaluz de entidades submunicipales que poseen competencias propias está compuesto por las denominadas, en la LAULA, Entidades Locales Autónomas, cuyas raíces históricas y génesis son variadas, si bien todas ellas se diferencian por ser núcleos de población separados del principal, con unas características históricas, geográficas, económicas, sociales o culturales que han favorecido la creación de una identidad propia.

La mayor parte de estas entidades locales (La Barca de la Florida, El Torno, Guadalcaacín, Torrecedra, San Isidro del Guadalete, Nueva Jarilla, Estella del Marqués, Tahivilla, Algallarín, Encinarejo de Córdoba, La Ropera, La Quintería, Las Marismillas y San Julián) surgen de los planes de colonización ejecutados por el Instituto Nacional de Colonización (INC), si bien tendrán como base territorial algunas de las fincas de la Reforma Agraria republicana. El INC aprobará la *Ley de 26 de diciembre de 1939 de Bases para la Colonización de Grandes Zonas*, sirviendo de marco de una política expansiva en la utilización de los recursos hídricos, mediante la construcción de embalses y canales, dirigida a la transformación de grandes zonas de secano y zonas de marismas con el objetivo de incrementar la productividad y el beneficio económico y social. La actuación del INC se dirigía a la consecución de la declaración de la zona como de Alto Interés Nacional, para después redactar un proyecto

general de colonización que incluía la delimitación de la misma, con su superficie, unidades de explotación y sistemas de propiedad de las tierras, obras hidráulicas necesarias, edificaciones y obras para la creación de núcleos urbanos, así como la forma de selección de los colonos que debían instalarse.

Por su parte, Aldea de Fuente Carreteros, Ochavillo del Río y La Guijarrosa se inscriben dentro de la amplia operación colonizadora y repobladora de las Nuevas Poblaciones de Andalucía y Sierra Morena, puesta en marcha por el reformismo ilustrado borbónico en la etapa final del S.XVIII, que presentaba soluciones técnicas y jurídicas que permitían intensificar los cultivos mediante el riego y el aprovechamiento de las aguas, la distribución de tierras a pequeños propietarios en torno a poblaciones concentradas, y favorecer la seguridad del tráfico de personas y mercancías que circulaban por el camino de Andalucía, especialmente de los peligros derivados del bandolerismo (Ventura y Ayala, 1987).

Poblaciones como San Martín del Tesorillo surgieron tras la *Ley de 3 de junio de 1768 sobre el fomento de la agricultura y de las poblaciones rurales*, normativa legal que pretendía, de una parte, poner en cultivo tierras que no estaban en explotación o bien se encontraban deficientemente explotadas, y de otra, crear poblaciones rurales que acabaran con el sistema tradicional de repoblación, aplicando metodologías de distribución homogénea de la población en el territorio, con la idea principal de hacer salir al campo a la población, distribuyéndola en cotos redondos, para mejorar las condiciones de cultivo, y conceder ventajas fiscales a los propietarios agrícolas por las mejoras que realizaran en sus fincas, mayores cuanto más distancia hubiera respecto a otras poblaciones.

En ocasiones, la creación de estas entidades poblacionales surge a partir del desarrollo de actividades productivas como la agricultura, asentándose la población en torno a los cortijos cerealistas (Facinas e Isla Redonda-La Aceñuela, finales del S.XIX; y El Turro, finales del S.XVI), y de olivar (Castil de Campos, principios del S.XVII), o bien en zonas de huertas (Balanegra, finales del S.XIX); actividades portuarias, como el comercio (Calahonda, finales del S.XVIII) o la pesquería, a partir de la explotación de la almadraba (Zahara de los Atunes, principios del S.XVI); las mineras (Tharsis, La Zarza-Perrunal y El Centenillo, finales del S.XIX); o las turísticas costeras (Torrenueva, finales del S.XIX); e incluso la construcción de obras hidráulicas (El Palmar de Troya, mediados del S.XX), y ferroviarias (Estación Linares-Baeza, finales S.XIX).

Más interesante ha sido el transcurrir de algunas entidades que llegaron a ser municipios independientes: Montecorto, que en 1505, pasa a depender de Ronda como una de sus pedanías; Serrato que fue una barriada que se segregó del municipio de Ronda en el S.XVIII, y tras su incorporación al de Cuevas del Becerro, los vecinos pidieron volver a formar parte del término rondeño; Castil de Campos que logró ser municipio independiente durante dos períodos (1820-1823 y 1837-1855); Fuente Victoria integrado en el de Fondón en 1877; El Mármol, que

dispuso de su término municipal hasta el año 1886 y que luego fue anexionado al del vecino pueblo de Rus; La Redondela, población que tuvo ayuntamiento propio hasta 1887; Dehesas Viejas, cuyo topónimo data de los primeros años del S.XVI, cuando se hizo el repartimiento de los Montes Orientales del Reino de Granada, pasando con posterioridad a integrarse en el Marquesado de Campotéjar, siendo municipio independiente hasta finales de 1972; Játar y Fornes, que tuvieron, hasta 1973, fecha de fusión con el de Arenas del Rey, la categoría de municipios independientes; Picensa y Mairena, independientes hasta el año 1974, cuando se fusionaron con el de Laroles para conformar el de Nevada; Ventas de Zafarraya, independiente desde 1842 hasta 1975, año en el que se fusiona con el de Alhama de Granada; o Garcíez, que sobre su territorio se organizó un señorío y después un condado con su nombre, para, después, convertirse en municipio hasta 1975 con su fusión con el vecino de Bédmar.

Algunas poblaciones poseen unas raíces históricas más profundas. El actual término de Domingo Pérez se asienta sobre la antigua Alquería de Baraila, que en época musulmana era una entidad rural con una agrupación de casas sin defensa, con término propio y con la propiedad de la tierra muy distribuida, aunque el actual topónimo data de 1511, fecha en que Domingo Pérez de Herrasti recibe de la Corona estos terrenos, como compensación por los servicios prestados durante la conquista de Granada. La inexistencia de comunicaciones fáciles con la cabecera del municipio y con el resto de poblaciones determinará que se vaya conformando un núcleo urbano con la llegada de aparceros y colonos para el cultivo de las tierras, dándose un impulso en 1931 con las actuaciones del Instituto de Reforma Agraria (IRA) de la Segunda República Española.

Por otro lado, fue en 1960 cuando se incorpora al censo de Guadix la población de Bátor-Olivar (cuyos límites territoriales se corresponden con el exclave Dehesa de los Cuartos), que se venía censando en el cercano municipio de Freila, quizás por una mayor proximidad, pues de Guadix dista unos 44 Km. Los lazos históricos con Guadix datan del año 1507, cuando se produce la apropiación eclesíástica del Obispo de Guadix, "Don Fray García de Quijada", de Baza y demás pueblos de su abadía, que eran: Bátor, Benamaurel, Caniles, Castril, Cúllar, Cortes, Freila, Galera, Orce y Zújar (Cano García, 1974), y además, en todos los mapas analizados desde 1930, siempre el pago de Bátor ha estado incluido en el término municipal de Guadix, incluso en 1752 cuando aparece como un cortijo de Guadix, con ocho familias y un censo de 35 personas.

El origen de la población de Los Villares está en la célula expedida por la reina Juana I de Castilla en el año de 1508, autorizando y promoviendo la creación de nuevas poblaciones en el ámbito territorial del Concejo de Jaén, con el objetivo de colonizar y repoblar los terrenos baldíos y olvidados de la Sierra Sur de Jaén, ya que este territorio era fronterizo con el Reino nazarí de Granada, por lo que la población

no se asentaba en estas zonas por miedo a ser atacados por el enemigo o a ser saqueados y destruidos por bandidos.

CUADRO 1
ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS EN ANDALUCÍA.

PROVINCIA	MUNICIPIO
ALMERÍA	Balanegra (Berja) y Fuente Victoria (Fondón).
CÁDIZ	La Barca de la Florida, Estella del Marqués, Guadalcaacín, Nueva Jarilla, San Isidro del Guadalete, El Torno, Torrecera (Jerez de la Frontera), Facinas, Tahivilla (Tarifa), San Martín del Tesorillo (Jimena de la Frontera) y Zahara de los Atunes (Barbate).
CÓRDOBA	Aldea de Fuente Carreteros, Ochavillo del Río (Fuente Palmera), Algallarín (Adamuz), Castil de Campos (Priego de Córdoba), Encinaje de Córdoba (Córdoba) y La Guijarrosa (Santaella).
GRANADA	Bácor-Olivar (Guadix), Carchuna-Calahonda , Torrenueva (Motril), Dehesas Viejas , Domingo Pérez (Iznalloz), Fornes, Játar (Arenas del Rey), Mairena, Picena (Nevada), El Turro (Cacín) y Ventas de Zafarraya (Alhama de Granada).
HUELVA	La Redondela (Isla Cristina), Tharsis (Alosno), La Zarza-Perrunal (Calañas).
JAÉN	La Bobadilla (Alcaudete), El Centenillo (Baños de la Encina), Estación Linares-Baeza (Linares), Garciez (Bédmar y Garciez), El Mármol (Rus), La Quintería (Villanueva de la Reina), La Ropera, Los Villares (Andújar), San Julián (Marmolejo) y Mures (Alcalá la Real).
MÁLAGA	Montecorto y Serrato (Ronda).
SEVILLA	Isla Redonda-La Aceñuela (Écija), Marismillas (Las Cabezas de San Juan) y El Palmar de Troya (Utrera).

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Andaluz de Entidades Locales.

El origen del núcleo de Carchuna es muy reciente, pues data del año 1940. En aquella fecha era una tierra muy poco cultivada, dedicada a pastos para ganados y en la que vivían muy pocas familias, teniendo como principal problema la escasez de agua. Pocos años después surgieron nuevos cultivos (habichuelas, pimientos, sandías, etc.) y llegaron más familias. Un momento clave en este núcleo fue la construcción del canal, que contribuyó a su transformación, pasando de ser una tierra conocida como «palmar» a un campo de cultivo. Otro hito histórico fue la llegada de la «colonización», que instaló todas las redes de agua para el riego, haciendo carreteras entre todos los lotes de tierra, hasta convertir a esta población en un pueblo en constante crecimiento económico y demográfico, siendo su actividad principal la de la agricultura intensiva.

3. CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES INFERIORES AL MUNICIPIO

3.1. *La necesidad de realizar un análisis territorial integral.*

El artículo 109 de la *Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía* establece que el municipio “podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales”. Por tanto, no es un mandato u obligación de la normativa respecto a los municipios, que tendrán la potestad de autoorganización (artículo 91.3 de la *Ley Orgánica 2/2007, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*) como manifestación de su plena autonomía política. Ahora bien, la inclusión de esta posibilidad que se le ofrece a los municipios no es casual, sino que la administración andaluza recomienda esta práctica “con la finalidad de acercar la acción administrativa a la población, facilitar la participación ciudadana y dotar de mayor eficacia a la prestación de servicios”.

El municipio, como entidad territorial básica (artículo 91.1 del *Estatuto de Autonomía* y 3.2 de la LAULA), tiene que aplicar el principio de organización territorial en Andalucía y, tal y como se recoge en el artículo 110 de la *Ley de Autonomía Local*, también deberá tener en cuenta el principio que su organización territorial “estará presidida por el principio de racionalidad y economía administrativa, valorará fundamentalmente los criterios de volumen de población, situación geográfica, necesidades sociales, diferenciación histórica y cultural, orientación de las actividades económicas más significativas y existencia de intereses peculiares de cada zona”.

Aunque el artículo 109 de la LAULA parece plantear que la organización territorial del municipio es simplemente una posibilidad que le otorga la Ley en función del ejercicio de su potestad de autoorganización, debemos tener presente que el principio de organización territorial de Andalucía (artículo 90 del *Estatuto* andaluz de 2007) establece para las entidades territoriales, de forma expresa, que deberán regirse, entre otros, por los principios de desconcentración y descentralización. Por tanto, el municipio deberá valorar las posibilidades de organizarse en circunscripciones territoriales que podrán ser desconcentradas (distritos, barrios, aldeas, pedanías u otras denominaciones análogas) y/o descentralizadas (entidades vecinales o entidades locales autónomas).

La legislación vigente no concreta criterios específicos para la delimitación de estas demarcaciones, aunque deben basarse en lo expuesto en el artículo 112 de la LAULA (aunque solo referido a entidades locales autónomas y entidades vecinales), que ofrece unas consideraciones generales en la materia: “cuando uno o, en su caso, varios núcleos de población separados de aquel en que se halle la capitalidad del municipio tuviesen características geográficas, sociales, históricas, culturales o administrativas comunes que de forma notoria revelasen unos intereses colectivos

peculiares que hiciesen conveniente una gestión diferenciada del resto del municipio, el ayuntamiento podrá constituir una entidad descentralizada para el exclusivo ejercicio de las competencias municipales que se determinen en el instrumento de creación o en sus posteriores modificaciones, sin perjuicio, en ningún caso, de la unidad de gobierno municipal y de la representación general que ostentan los correspondientes órganos municipales”.

Ahora bien, la normativa sobre autonomía local concede a los municipios la potestad de autoorganización de su territorio, ya sea de forma desconcentrada o descentralizada. Esto supone una verdadera oportunidad para mejorar y acercar la acción administrativa a la población, ser más eficientes en la prestación de los servicios públicos y facilitar la participación ciudadana; sin embargo, también implica asumir responsabilidades y obligaciones en relación a la ordenación espacial de su territorio.

Tomar una decisión respecto al carácter desconcentrado o descentralizado de las circunscripciones territoriales, aunque importante para establecer el tipo de competencias asumidas por cada entidad, no es lo más interesante en este discurso, ya que aunque la descentralización supone poseer una mayor autonomía (por disponer de competencias consideradas como propias), la desconcentración puede significar un mayor número de competencias que, aunque no sean propias, sino delegadas, permita una gestión más eficaz.

Por tanto, lo fundamental es conocer el ámbito territorial en el que las diferentes entidades que se establezcan van a ejercer sus competencias (ya sean propias o delegadas). En este punto de la argumentación hay que tener en cuenta que la legislación en materia de autonomía local poco aporta en relación a la determinación de las circunscripciones territoriales señaladas en el artículo 109.2, quedando reflejado este aspecto solo en el contenido mínimo del estatuto de creación de entidades de gestión descentralizadas (artículo 116.2) que (en su apartado f) exige la delimitación de un ámbito territorial en el que la entidad puede ejercitar sus competencias.

Es conveniente, pues, que los municipios realicen un exhaustivo análisis territorial, que debe incluir la determinación de los núcleos de población existentes y de aquellos asentamientos de carácter diseminado, teniendo presente las diversas características históricas, geográficas, sociales, económicas, culturales o administrativas que revelen unos intereses colectivos peculiares.

En la actualidad, algunas realidades poblacionales ostentan la titularidad de competencias propias, gozando de personalidad jurídica mediante la adopción de la figura de Entidad Local Autónoma, e incluso muchas poseen una delimitación clara y oficial respecto al ámbito territorial donde ejercen sus competencias. Pero esto no es así en parte de ellas, que llevan a cabo sus funciones en un ámbito exclusivamente urbano, limitándose al contorno de su núcleo de población (en ocasiones en más de un núcleo). Por otro lado, casi todas las EATIMes que no pasaron por

el período de adaptación para su conversión en ELAs, y a pesar de no poseer un ámbito territorial definido, no limitan su ámbito de actuación al contorno de sus núcleos, pues su alcance suele estar ampliado a aquellas parcelas destinadas a la actividad agrícola de sus pobladores.

También nos encontramos con núcleos de población que poseen competencias delegadas de sus ayuntamientos, en ocasiones casi tan amplias como las que pueden ostentar las ELAs, aunque solo las ejercen para sus vecinos y no para un territorio determinado. Otros, sin embargo, a pesar de no tener competencias asignadas, poseen un alto grado de asociacionismo, siendo colectivos ciudadanos muy participativos y reivindicativos, llegando a ejecutar competencias municipales que, a pesar de no estar delegadas, el ayuntamiento deja en manos de estas comunidades (como por ejemplo los festejos y las actividades culturales).

Así pues, en el marco normativo de la *Ley de Autonomía Local* (2010), los municipios pueden organizar su territorio en entidades de gestión descentralizadas o en entidades de carácter desconcentrado que al tratarse de circunscripciones territoriales, se especifica de forma clara su carácter espacial, por lo que es necesario delimitarlas. Esta demarcación territorial entendemos que debería ser general para todo el término municipal, siendo recomendable tener en cuenta los ámbitos espaciales actuales de sus entidades de población, así como las previsiones futuras de creación de entidades de gestión descentralizadas y/o circunscripciones desconcentradas.

El presente trabajo trata sobre el establecimiento de unidades territoriales inferiores al municipio y, hasta el momento, se ha hecho referencia solo a la delimitación de circunscripciones territoriales, ya que la LAULA recoge este concepto para referirse a la organización espacial del término municipal, pero para evitar confusiones terminológicas, creemos conveniente hablar de unidades territoriales en lugar de circunscripciones, ya que, como se ha indicado con anterioridad, lo recomendable sería realizar una delimitación territorial completa del municipio. Con ello no se pretende, sin embargo, que en todo municipio se definan unidades territoriales inframunicipales, puesto que cada realidad municipal posee su propia identidad y características.

3.2. Establecimiento de los núcleos de población existentes en el término municipal.

3.2.1. El concepto de núcleo de población.

Para comprender qué se entiende por “núcleo de población” sería necesario remitirnos a la *Resolución, de 9 de abril de 1997, de la subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la resolución de 1 de abril, de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial*, en la que

se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del Padrón Municipal de Habitantes. En ella se establece una definición del concepto de núcleo de población con “objeto de conseguir una uniformidad de criterios para la determinación de las unidades poblacionales existentes en cada término municipal”, de acuerdo con el artículo 76 del *Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales*.

Mediante esta Resolución, se considera núcleo de población a un “conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Excepcionalmente, el número de edificaciones podrá ser inferior a diez, siempre que la población supere los 50 habitantes. Se incluirán en el núcleo aquellas edificaciones que, estando aisladas, disten menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales, comerciales, cementerios, parques, jardines, zonas deportivas, canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes, aparcamientos, otras infraestructuras de transporte, etc.”

Por su parte, el artículo 3.3 del *Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales*, “entiende por núcleo de población todo conjunto de edificaciones de carácter urbano susceptible de ser habitado, separado y diferenciado espacialmente dentro de un término municipal y conocido por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión, ya esté dispuesto en calles, plazas y otras vías urbanas, ya esté diseminado”.

Tras analizar ambas descripciones, se constata una evidente falta de concreción respecto al concepto “núcleo de población” en la definición aportada por el Decreto andaluz 185/2005, puesto que no se ofrecen datos exactos, ni del número de edificaciones que pueden formar el conjunto, ni de la población que debe habitar en el mismo. Además, es ambiguo respecto al “carácter urbano” que deben poseer las edificaciones, ya que esa peculiaridad no sabemos si se la aporta la planificación territorial o las actividades asociadas a las mismas.

Parece más ajustado asumir lo establecido en la definición del Instituto Nacional de Estadística, si bien sería necesario realizar algunas matizaciones o aclaraciones:

- Para la existencia de un núcleo de población es fundamental constituir un conjunto de al menos diez edificaciones conformando vías urbanas. Sin embargo, la realidad territorial nos ofrece situaciones en las que un conjunto de edificaciones (de número incluso superior) no llegan a formar viales urbanos en sí (aunque sí de tipo rural mediante caminos o sendas), ya que la orientación del asentamiento es predominantemente rural.
- Excepcionalmente, un conjunto de menos de diez edificaciones podría formar un núcleo poblacional si su población fuese superior a 50 personas (debemos

entender que se refiere a residentes habituales o empadronados). Con este criterio sí se nos ofrece un umbral poblacional, aunque en el anterior no hay límites demográficos, siempre y cuando se supere un determinado número total de edificaciones.

- De manera acertada, se permite incluir dentro de la delimitación de los núcleos de población, a aquellas viviendas que estén a menos de 200 metros del conjunto, aunque no se tendrá para ello en cuenta a las edificaciones no susceptibles de ser habitadas.

Después de realizar este análisis sobre el concepto de “núcleo de población”, aportamos una definición que pretende recoger las distintas propuestas y, en la medida de lo posible, acotar una descripción de los criterios a valorar. Así, un núcleo de población estaría formado, en nuestra opinión, por un conjunto de al menos diez edificaciones conocido por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión, siendo necesario superar una población de 50 personas (residentes de forma habitual). Además se incluirían aquellas viviendas dispersas, susceptibles de ser habitadas, que estén a menos de 200 metros del contorno del conjunto.

3.2.2. Identidad común y diferenciada.

El artículo 112 de la LAULA señala que no es requisito único, para la constitución de entidades de gestión descentralizadas, la existencia de núcleos de población separados de aquel en que se halle la capitalidad del municipio, siendo necesario que concurren una serie de características históricas, geográficas, sociales, económicas, culturales o administrativas comunes que evidencien una identidad común y diferenciada.

Para analizar si se cumplen los requisitos legales y establecer las causas que hacen aconsejable la creación de la entidad, se deben ponderar una serie de factores que figuran en la memoria justificativa formulada por la parte instructora del procedimiento de creación de la entidad descentralizada.

1. Requisito poblacional. Aunque no se especifica un límite mínimo de población, se tendrá en cuenta la tendencia demográfica del núcleo, puesto que se quieren evitar situaciones de creación de entidades que sufren un fuerte proceso de despoblación, así como potenciar el predominio de residentes que tengan en el núcleo su único domicilio, evitando un índice elevado de segundas residencias.
2. Requisito distancia. Se tendrá en cuenta la distancia existente (en sentido amplio, tanto física como temporal) desde el núcleo de población en cues-

- tión a la capitalidad municipal, siendo importante determinar el grado de accesibilidad, fundamentalmente en relación con el transporte público.
3. Requisito dotacional y de servicios. La existencia de servicios, comercios, equipamientos de carácter educativo, sanitario, religioso, deportivo, recreativo que doten al núcleo de vida propia o, por el contrario, le hagan totalmente dependiente de la capital municipal.
 4. Requisito económico. Las consecuencias económicas de la creación de la nueva entidad y su viabilidad.

3.3. Determinación del ámbito territorial en el que deben ejercer sus competencias los núcleos de población.

A partir del estudio y localización de los núcleos de población existentes en el municipio, es necesario determinar cuáles son merecedores, en función de los intereses del ayuntamiento y de sus propias características, de configurarse como entidades de gestión descentralizada, o bien en circunscripciones territoriales de carácter desconcentrado.

La complejidad territorial de los municipios andaluces se constata en una variedad de situaciones en relación a su organización actual: municipios con dominio de poblamiento concentrado y otros disperso; existencia de Entidades Locales Autónomas con la delimitación de su territorio aprobado por Decreto u Orden, y otras, en cambio, a la espera de que se concrete su ámbito territorial; núcleos de población que gozan de competencias delegadas por el ayuntamiento matriz; diferencia acusada en cuanto a la extensión superficial de los términos municipales, etc. Todo ello hace que establecer criterios generales para todos los municipios andaluces sea una tarea compleja, máxime cuando la potestad para la organización espacial del municipio le corresponde ahora a los ayuntamientos según la LAULA.

Por otro lado, se deben respetar, en la medida de lo posible, las actuales delimitaciones existentes en los municipios, como son los ámbitos territoriales de las ELAs que tengan realizada y aprobada su delimitación. En relación con aquellas ELAs que aún tengan pendiente la concreción de sus límites, el estudio del ámbito que le corresponde debe realizarse teniendo presente una visión general de todas las situaciones municipales, tanto actuales como futuras, ya que pueden existir otras entidades de población que aspiren, más adelante, configurarse en Entidad Local Autónoma, Entidad Vecinal o en cualquier figura de gestión desconcentrada.

El artículo 65 del *Decreto 185/2005 por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y el Registro Andaluz de Entidades Locales*, establece una serie de criterios para la delimitación del territorio vecinal de las ELAs que podrían tenerse en cuenta también para las Entidades Vecinales), y que, en todo caso, deberá ser continuo:

- a) Se extenderá a los terrenos circundantes que pertenezcan a la población del núcleo o núcleos bases de la entidad.
- b) Habrá de ser el suficiente para ejercer las competencias que la Entidad Local Autónoma asuma, de tal modo que el territorio vecinal pueda albergar los servicios que hubiera de prestar en el ejercicio de tales competencias.
- c) El territorio vecinal habrá de responder como mínimo a las expectativas razonables de desarrollo urbano del núcleo o núcleos de población que sean base de la entidad, teniendo en cuenta los criterios de Ordenación del Territorio así como las previsiones urbanísticas del municipio.
- d) Siempre que sea factible, se delimitará en consideración a accidentes geográficos o elementos de carácter permanente y fácilmente identificables.
- e) En todo caso, y en atención a la naturaleza urbana de las competencias propias de las Entidades Locales Autónomas y a la salvaguarda de los intereses generales del municipio, se utilizará un criterio restrictivo en la determinación de su territorio.

Tomando en consideración estos criterios, se detecta un interés explícito por reducir a la mínima expresión el territorio de las ELAs, ya que se evidencia su carácter restrictivo como premisa en la determinación de sus ámbitos, además de considerar como competencias propias de estas entidades las de naturaleza urbana, limitándose a los terrenos circundantes que pertenezcan a la población del núcleo base de la entidad o que tengan la tipología de “urbanizable” en la planificación urbanística. Estas competencias, aunque predominantemente urbanas, no son exclusivas de estos ámbitos, no solo por entender que muchas de las entidades conformadas bajo la figura de EATIM poseían competencias mucho más amplias, como la de policía rural, sino por considerar que algunas de las competencias mínimas listadas en el artículo 123.1 de la LAULA, como la de alumbrado público, limpieza viaria, alcantarillado o recogida de residuos, en una sociedad como la actual, han traspasado la frontera de lo urbano para afectar a asentamientos rurales con diferente grado de concentración edificatoria.

En todo caso un estudio riguroso del poblamiento debe servir de base para analizar la evolución seguida por las entidades de población a lo largo de la historia: conocer si en algún momento llegaron a ser municipios con ayuntamiento propio (Ventura Fernández, 1990); si su origen proviene de la planificación de poblados de colonización agraria surgidos, fundamentalmente, a mediados del siglo XX (Romero y Zoido, 1977); descubrir delimitaciones antiguas que, de alguna forma, pudieran tenerse de referencia en la actualidad; recoger subdivisiones municipales creadas para la planificación y gestión de alguna política de rango autonómico o estatal (como el Nomenclátor de Entidades de Población o el Seccionado Censal), así como cualquier otra peculiaridad relativa al municipio.

3.3.1. Entidades Locales Autónomas con ámbito territorial aprobado.

El 52% de las Entidades Locales Autónomas de Andalucía (25 en total) tienen definido su ámbito territorial, establecido por una diversidad de criterios centrados en la identidad histórica, social y económica del núcleo de población que ostenta su capitalidad. En alguno de los casos, los límites han tenido una fuerte influencia del medio físico, como en el de Bácor-Olivar, que se concretaron coincidentes con el del actual enclave conocido como Dehesas de los Cuartos (Guadix). En otros, la circunstancia de haber sido municipio independiente obligó a ajustar sus límites (siempre y cuando se conocieran) a los preexistentes.

Algunos de los motivos técnicos y jurídicos que ha expuesto la actual Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales para ofrecer informes positivos sobre la conversión en ELAs se basan en el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 47.2 de la Ley 7/1993 para la constitución de una ELA, y en la viabilidad económica de los servicios que asume la nueva entidad, quedando de manifiesto la inexistencia de perjuicios a los intereses generales del municipio y, por otra parte, la generación de beneficios para los vecinos con la gestión descentralizada de sus intereses.

Observando el Cuadro 2 podemos determinar que la extensión superficial que poseen las ELAs es bastante variada (la media se sitúa en 26,15 km²), siendo sus valores extremos los de la localidad de Bácor-Olivar con 66,94 km², perteneciente al municipio de Guadix, y Zahara de los Atunes (Barbate), con tan solo 88 hectáreas, que, según vemos en la columna referida al porcentaje del total que supone el territorio de la ELA en relación al término municipal del que forma parte, también obtiene en este aspecto el valor más bajo, siguiéndole Isla Redonda-La Aceñuela, que supone un 1,15% del territorio de Écija, si bien cabe mencionar que su ámbito espacial es de 11,25 km².

Para la localidad de Zahara de los Atunes se ha delimitado un ámbito territorial con un criterio eminentemente restrictivo, centrado exclusivamente en el núcleo de población, no llegando ni siquiera al 1% del total superficial del municipio de Barbate. Es interesante constatar que el propio pleno del ayuntamiento barbateño, con fecha de 14 de julio de 2009, aprobó una delimitación no restrictiva de este territorio submunicipal (justificada por los técnicos de diputación provincial gaditana), estableciendo una extensión de 23,96 km² (un 16,9% del término de Barbate y ocupado por un 5,7% de su población total). Sin embargo, en virtud del artículo 65.2 del Decreto 185/2005, y atendiendo a la naturaleza urbana de las competencias propias de las ELAs, se volvió a utilizar un criterio restrictivo, considerando innecesario que una ELA superara en su demarcación los límites estrictos del núcleo urbano, preferentemente determinado por el vigente planeamiento urbanístico, por su suelo urbano y urbanizable adyacente.

CUADRO 2
ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS CON ÁMBITO TERRITORIAL.

E.L.A.	MUNICIPIO (Provincia)	DISPOSICIÓN LÍMITES	KM²	% MUNICIP.
Bácor-Olivar	Guadix (Granada)	Orden 01/12/1994	66,94	20,66
Carchuna-Calahonda	Motril (Granada)	Decreto 60/2005	14,52	13,22
Castil de Campos	Priego de Córdoba (Córdoba)	Decreto 148/2001	18,83	6,53
Dehesas Viejas	Iznalloz (Granada)	Decreto 83/2003	14,74	4,76
Domingo Pérez	Iznalloz (Granada)	Decreto 59/2003	48,19	15,55
El Palmar de Troya	Utrera (Sevilla)	Decreto 60/2003	36,49	5,33
El Turro	Cacín (Granada)	Resolución 14 de enero de 2013	9,16	23,78
Estación Linares-Baeza	Linares (Jaén)	Orden 30/06/1987	21,19	10,95
Garciez	Bédmar y Garciez (Jaén)	Decreto 283/2003	16,33	13,76
Isla Redonda-La Aceñuela	Écija (Sevilla)	Decreto 95/1999	11,25	1,15
Játar	Arenas del Rey (Granada)	Orden 19/06/2008	9,75	8,36
La Bobadilla	Alcaudete (Jaén)	Decreto 221/2005	41,15	17,39
La Guijarrosa	Santaella (Córdoba)	Decreto 215/2006	45,81	16,87
La Redondela	Isla Cristina (Huelva)	Decreto 163/2006	2,67	5,38
La Zarza-Perrunal	Calañas (Huelva)	Orden 05/06/1997	45,09	15,93
Las Marismillas	Las Cabezas de San Juan (Sevilla)	Decreto 56/1999	12,11	5,27
Montecorto	Ronda (Málaga)	Decreto 168/2002	54,39	11,30
Mures	Alcalá la Real (Jaén)	Decreto 116/2001	14,61	5,59
Ochavillo del Río	Fuente Palmera (Córdoba)	Decreto 286/2009	5,73	7,67
San Martín del Tesorillo	Jimena de la Frontera (Cádiz)	Decreto 94/1999	49,18	14,22
Serrato	Ronda (Málaga)	Decreto 110/1999	25,78	5,36
Tharsis	Alosno (Huelva)	Orden 09/06/1993	58,25	30,41
Torrenueva	Motril (Granada)	Orden 28/07/1993	6,54	5,95
Ventas de Zafarraya	Alhama de Granada (Granada)	Decreto 73/2002	24,13	5,57
Zahara de los Atunes	Barbate (Cádiz)	Decreto 204/2011	0,88	0,61

Fuente: Elaboración propia a partir de *DERA* (2013) y disposiciones publicadas en BOJA.

El caso de La Redondela puede considerarse como un caso típico en la delimitación del ámbito territorial de las ELAs. Por *Real Decreto 624/1982, de 12 de febrero*, se reconoció a La Redondela su condición de Entidad Local Menor, remitiéndose su artículo primero al entonces vigente *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, aprobado mediante el *Decreto de 17 de mayo de 1952*, para proceder a la concreción de sus límites territoriales. La Junta Vecinal de esta Entidad consideró que, para la determinación del territorio, se debería tener en cuenta la extensión del

término municipal del antiguo municipio de La Redondela. Sin embargo, el pleno del ayuntamiento de Isla Cristina acordaba, el 25 de mayo de 1984, circunscribir el ámbito territorial de La Redondela “al casco de población que contempla el Plan General de Ordenación Urbana y contorno necesario para el ejercicio y desarrollo de las competencias determinadas por la Ley”.

La Redondela solicitó entonces la intervención de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía en el proceso abierto y no resuelto sobre su delimitación territorial. Por Oficio de 27 de octubre de 2005 se procedió a la apertura del trámite de audiencia, presentándose las siguientes alegaciones a la propuesta de delimitación territorial:

- Alegaciones de Isla Cristina. De acuerdo con el criterio de proporcionalidad territorio/población, el ayuntamiento de Isla Cristina consideraba que a La Redondela le corresponderían una superficie máxima de 245,25 hectáreas. Por otra parte, deberían excluirse de La Redondela un gran número de las hectáreas previstas, ya que, en razón a su uso o titularidad, carecían de vinculación agrícola con dicha entidad.
- Alegaciones de La Redondela. Por razones históricas, sociales y de titularidad de las propiedades agrícolas y de las empresas comercializadoras, consideraba que múltiples fincas dedicadas a la agricultura debían incluirse en la superficie de La Redondela. También debería contemplarse su salida al mar, así como la inclusión de zonas urbanas.

Puesto que no había duda acerca del casco poblacional de La Redondela, la cuestión se centraba en determinar qué podía entenderse por “contorno necesario” para que la entidad pudiera ejercer sus competencias. De nuevo volvió a emplearse un carácter restrictivo, ajustando el territorio al criterio de proporcionalidad territorio/población. En consecuencia, debían excluirse del ámbito territorial de La Redondela los núcleos urbanos de Monterreina, La Dehesa, Pinar Bot, Las Colinas, Las Palmeritas, Urbasur e Islantilla, debido a la lejanía del casco urbano de la EATIM y por haberse acreditado en ellos una mayor vinculación con el ayuntamiento de Isla Cristina, en cuanto a ejercicio de competencias e inversiones, sobre todo en las áreas turísticas de la franja costera.

No obstante, no siempre se ha utilizado el carácter restrictivo para la determinación del territorio de una ELA. Prueba de ello la encontramos en la extensión superficial media, que se sitúa en unos 26 km², existiendo claros ejemplos de ámbitos territoriales que lo superan ampliamente, constituidas no solo por las zonas urbanas, urbanizables y terrenos circundantes de un núcleo de población, sino que conforman un territorio mayor que el de muchos municipios andaluces: Bácor-Oliver (66,94 km²), Tharsis (58,25 km²), Montecorto (54,39 km²), San Martín del Tesorillo (49,18

Carmona, 2013, por ejemplo. Además, en ocasiones, han llevado a fuertes disputas entre el ayuntamiento “matriz” y estas entidades; sin embargo, al considerarse durante largo tiempo que las competencias que le son propias a estas últimas debían limitarse al ámbito urbano de su núcleo de población y, debido al principio de autonomía local que siempre ha impregnado a las normas sobre régimen local, se ha terminado por concluir que no se podía hablar de territorio, sino de área de influencia, que debía ejercerse exclusivamente sobre los núcleos urbanos y sus parcelas más próximas.

Esta creencia (no puede ser llamada de otra forma) no tiene su respaldo legal. Así, por ejemplo, el *Decreto 2697/1966, de 20 de octubre, sobre el régimen para la constitución y funcionamiento de los pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización como entidades municipales*, establecía, en su artículo 5 b), la necesidad de determinar la demarcación o los límites territoriales que le correspondan (Beato Espejo, 1988). Pero no es necesario retrotraerse a normas ya derogadas, sino que el *Real Decreto 1690/1986*, en su artículo 45, dicta lo siguiente:

1. Una vez constituida la entidad, sus límites territoriales y la separación patrimonial correspondiente se determinarán, a propuesta de la junta vecinal u órgano colegiado de control, por acuerdo del ayuntamiento, que habrá de adoptarlo en el plazo de treinta días.
2. Si el ayuntamiento no adoptase acuerdo en el plazo señalado en el párrafo anterior la Comunidad Autónoma fijará el ámbito territorial de la nueva entidad.

Este esfuerzo delimitador no se ha llevado a cabo, siendo necesario no demorar más la fijación del ámbito territorial. No obstante, un importante grupo de expertos en materia de Derecho Administrativo coinciden en la existencia de “entes territoriales y no territoriales”, argumentando que lo relevante no es el puro dato físico del territorio, sino que lo relevante es, sin duda, el elemento de población (Nieto García, 1971). Lo que sí es un hecho, es que la *Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía* establece en su artículo 116.2, apartado f), que el instrumento de creación de ELAs contendrá su estatuto, que deberá expresar el ámbito territorial en que haya de ejercitar las competencias.

Para tener algún detalle más sobre esta cuestión, el artículo 47 del *Real Decreto 1690/1986* da unas pautas para determinar el territorio de las EATIMes que no lo tuvieron delimitado con anterioridad, teniéndose en cuenta, dentro de lo posible, las siguientes normas:

1. Cuando se trate de una parroquia rural constituida en EATIM, los límites serán los mismos que tenga la parroquia que haya servido de base a su reconocimiento legal, según la demarcación eclesiástica vigente.

2. Cuando se trate de un concejo abierto de carácter tradicional o de un antiguo municipio anexionado a otro, el territorio propio de la entidad de ámbito territorial inferior al municipio será, respectivamente, el que correspondiere al ámbito territorial del concejo abierto o al primitivo término municipal anexionado.
3. Cuando se trate de núcleos urbanos o rurales que no tengan las características de los anteriores, el ámbito territorial de la nueva entidad estará referido al casco de la parroquia, lugar, aldea, anteiglesia, barrio, anejo, pago u otro grupo semejante, y, además, a los terrenos circundantes que posean o cultiven los vecinos de la entidad o, constituyan el patrimonio de ésta, siempre que pueda establecerse fácilmente la línea divisoria entre esos terrenos y los que pertenezcan a los núcleos inmediatos.
4. En los demás casos el ayuntamiento deberá asignar a la nueva entidad el ámbito territorial que sea preciso para el cumplimiento de sus fines.

De los anteriores, el punto 3 es el más controvertido, relacionado principalmente con la generación de poblados de colonización agraria, ya que se aporta una delimitación poco precisa de los límites del ámbito territorial a considerar, dejando claro que debe estar formado por los cascos de los núcleos urbanos o rurales y los terrenos circundantes que posean o cultiven los vecinos de la entidad.

En la delimitación de las áreas o zonas de influencia de los pueblos surgidos a raíz de los Planes de Colonización se debían tener en cuenta las divisorias geográficas, los límites hidráulicos naturales como los ríos, o los artificiales como los canales, acequias y desagües (Ventura Fernández, 1991), e igualmente las características de las explotaciones agrarias existentes para dar el toque de rigurosa homogeneidad de la que se partía.

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 2,5 kilómetros de radio, siendo el centro el casco urbano del poblado, de modo que los nuevos pueblos quedaron entre sí a unos cinco kilómetros de distancia (Reguera Rodríguez, 1986). El derogado *Decreto de 28 de octubre de 1955* se ajustaba en gran medida a esta confusa situación de origen, señalando en su artículo 2 que “la demarcación territorial de cada una de estas Entidades locales será la misma que el INC haya señalado en el desarrollo de los Planes de Colonización al área de influencia del nuevo pueblo” (Beato Espejo, 1988).

MAPA 2 ELAS SIN ÁMBITO TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de DERA (2013).

3.3.3. Entidades de población que han solicitado ser ELAs y se les ha denegado.

Existen algunas entidades poblacionales, según se refleja en el Cuadro 3, que iniciaron el procedimiento para su constitución como en Entidad Local Autónoma y que, sin embargo, su solicitud, formulada por una Comisión Vecinal, fue desestimada, en virtud de la *Ley 7/1993 Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía*, que en su artículo 50.1 establecía los requerimientos que debía contener la memoria o estudio justificativo de la conveniencia de la constitución de una nueva ELA.

Es necesario destacar que nunca se ha aprobado la creación de una ELA sin el consentimiento del Pleno del ayuntamiento, por lo que incluso antes de que la LAULA diera plenos poderes al ayuntamiento en virtud del principio de autonomía local, la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía ya actuaba en esta línea, considerando que la salvaguarda de los intereses propios del municipio corresponde al Pleno y, por tanto, la valoración sobre si perjudica a los intereses generales del municipio está en el ayuntamiento.

CUADRO 3
ENTIDADES A LAS QUE SE LES HA DENEGADO SER ELA.

ENTIDAD POBLACIONAL	MUNICIPIO DE PERTENENCIA
Balerna	El Ejido (Almería)
Villarrubia	Córdoba (Córdoba)
Cerro Muriano y Estación de Obejo	Obejo (Córdoba)
La Rábida	Albuñol (Granada)
Nechite	Válor (Granada)
Solera	Huelma (Jaén)
Estación de Gaucín	Cortes de la Frontera (Málaga)
Chilches	Vélez-Málaga (Málaga)
Villanueva del Río	Villanueva del Río y Minas (Sevilla)

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Andaluz de Entidades Locales.

Los principales argumentos para desestimar la creación de la ELA son de tipo territorial y económico, si bien también se ha aludido a la falta de características peculiares o diferenciadas:

- El ámbito territorial que se plantea se considera, por lo general, sobredimensionado, haciéndose mención a que lo delimitado supera lo recogido por el planeamiento vigente (en función de su suelo urbano y urbanizable) y por los terrenos circundantes del núcleo de población propiedad de los vecinos, en atención a las competencias claramente urbanas que se le suponen a una ELA, si bien durante el presente artículo se ha refutado esta idea, considerándose que existen también competencias que abarcan lo denominado como rural.
- Igualmente relacionado con el territorio, se ha considerado que se solicitaba un ámbito que excedía la identidad propia de la entidad poblacional, por pretender, por ejemplo, que a un núcleo ubicado en vega le correspondieran terrenos de carácter serrano.
- El caso de Cerro Muriano es muy singular, puesto que su núcleo de población se encuentra entre los municipios de Obejo y Córdoba, y el artículo 47 de la LRDMA establece como requisito indispensable la pertenencia del núcleo a un único término municipal, estimándose que no sería viable el funcionamiento administrativo y autónomo de una parte con independencia de la otra.
- En cuanto a motivaciones de carácter económico, se alude a que no se constata el beneficio económico para los habitantes de la ELA, sino que

supondría una mayor dependencia y un endeudamiento progresivo, debido al superior importe de costes en relación a los ingresos anuales, por lo que se deduce la inviabilidad económica de la entidad proyectada.

- Además, en los casos de Balerna y Chilches, se considera que no se acreditan intereses peculiares que los identifiquen como centros de interés netamente diferenciados.
- La desestimación de Nechite combina diversos aspectos que se recogen en el informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, considerando inadecuada la constitución de la nueva Entidad “al no suponer una mejora significativa en la funcionalidad del sistema de asentamiento ni en las condiciones de acceso a los equipamientos locales”, por lo que resulta patente su dependencia respecto a la cabecera municipal.

3.3.4. Uso de delimitaciones administrativas existentes.

Es necesario conocer con detalle las distintas delimitaciones administrativas que afectan a los municipios andaluces procedentes, en su mayoría, de políticas públicas, y que suponen algún tipo de subdivisión de su término en unidades territoriales inframunicipales, siendo conveniente mantener sus límites siempre que sea posible y se ajusten a la realidad territorial y a la identidad diferenciada de los núcleos de población y entidades en diseminado existentes.

En relación a la delimitación municipal debemos señalar que existen un buen número de municipios andaluces cuyo término no es continuo, existiendo 75 exclaves que suponen una delimitación inframunicipal del mismo, siendo la mayor parte islas e islotes (13), como las de Alborán, Sancti Petri, Terreros, todas de escasa extensión superficial (inferior a 0,1 km²), a excepción de Isla de la Garza (1,28 km²). Si tenemos en cuenta que la ELA con menor extensión superficial (Zahara de los Atunes) cuenta con 0,88 km², podemos afirmar que existen 55 exclaves que poseen suficiente tamaño como para ser utilizados para la creación de delimitaciones inframunicipales.

En relación a la política estadística sería interesante considerar el Seccionado Censal, que se define, salvo excepciones, como un territorio continuo habitado por una población entre 500 y 2.500 habitantes, y perfectamente delimitado por accidentes del territorio, geográficos y/o urbanísticos. Desde un punto de vista social, su pequeña amplitud asegura una constatable homogeneidad para sus habitantes, por lo que podrían aceptarse como válidas las características medias de los individuos de la sección.

En este sentido Veres Ferrer (1991) justificaba el uso de la sección censal en las investigaciones de carácter estadístico debido a que es, entre otras cosas, “una unidad espacial perfectamente delimitada por la Administración Pública Estadística y Electoral, que mantiene un proceso administrativo-estadístico para garantizar su

existencia, a la vez que se responsabiliza de introducir pertinentes modificaciones en relación a los sucesivos Censos de Población y Padrones Municipales de Habitantes. Así pues, la existencia de legislación de carácter estadístico, electoral y municipal, obliga al mantenimiento permanentemente actualizado de estos conglomerados de viviendas, delimitados con exactitud a partir de límites geográficos objetivos.

Ahora bien, es cierto que las secciones censales, al ser la unidad estadística mínima, pueden ser utilizadas para la planificación territorial pues, debido a su relación con el Censo de Población y con el Padrón Municipal de Habitantes, se pueden obtener datos demográficos y socioeconómicos para la generación de mapas temáticos; sin embargo, su delimitación obedece a criterios exclusivamente demográficos, ajenos a cualquier realidad identitaria y socioeconómica que nos ayude a comprender el territorio municipal. Por tanto, para establecer unidades territoriales inframunicipales pueden utilizarse como base, aunque debido a sus continuas modificaciones en función del volumen poblacional, se desaconseja asimilar por completo las unidades territoriales inframunicipales a estas secciones censales. No obstante, en el medio rural, la dinámica demográfica es más estable que en los centros urbanos, por lo que los límites del seccionado han sufrido menos modificaciones y se ajustan más a la realidad territorial e identitaria.

En relación con esta misma política nos encontramos con la subdivisión que se realiza de los municipios en unidades poblacionales, por medio del Nomenclátor que posee gran tradición, subdivisión de los municipios en entidades colectivas y singulares, así como en los núcleos y diseminados de estos últimos. La utilización de esta fuente de información plantea sin embargo una serie de problemas:

Enorme heterogeneidad en la definición de las entidades, dándose la circunstancia de que municipios colindantes y con patrones de poblamiento similares no han seguido los mismos criterios al establecer sus entidades (Nieto Calmaestra, 2012).

Se presenta en forma de tablas con datos alfanuméricos que no tienen su plasmación geográfica aunque, en cierta medida, debe tenerla en cuenta, ya que se ofrece información sobre los totales poblacionales, tanto de los núcleos como del diseminado de cada una de las entidades existentes en el municipio.

No sufre un mantenimiento continuo de su información, por lo que los datos que ofrece no siempre se ajustan a la realidad territorial actual, de forma que, muchos núcleos de población y urbanizaciones recientes no aparecen recogidos como tales dentro de la entidad singular correspondiente, estando incluida su población en los diseminados tradicionales.

Una subdivisión inframunicipal de gran importancia para la gestión de las direcciones son los distritos postales, de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, que se encarga de la asignación de códigos a las direcciones postales, de tal modo que el conjunto de códigos postales debe recoger todas las direcciones físicas existentes,

es decir, cada dirección diferenciada tendrá asignado un código postal. Este sistema ha permitido durante largo tiempo que, aunque se desconozca la localización de una vía, pueda conocerse su aproximación postal mediante su código. Sin embargo, este sistema, que se ha mostrado eficaz para las áreas urbanas, presenta graves deficiencias en las zonas rurales, principalmente por no establecerse una verdadera delimitación para el establecimiento de distritos postales.

Además, los límites de los códigos postales no tienen en cuenta la realidad territorial ni la identidad de los asentamientos de población existentes, ya que se trata de una delimitación exclusivamente administrativa para la gestión de los envíos postales, por lo que es complicado que se puedan tener en cuenta para la generación de unidades territoriales submunicipales.

Por último reflejar que las políticas educativas, sanitarias, sociales y de empleo en la Comunidad Autónoma andaluza ofrecen, en ocasiones, demarcaciones inframunicipales en aquellos términos de mayor población, para mejorar la eficacia de las políticas públicas por medio de su cercanía a la ciudadanía, si bien lo normal es la existencia de ámbitos municipales o supramunicipales (Ventura y Fernández, 2011). Así se establecen zonas educativas para racionalizar la escolarización en las etapas formativas obligatorias; existen zonas básicas de salud de escala submunicipal; todas las capitales de provincia andaluzas, más Jerez de la Frontera, Algeciras y Úbeda, cuenta con más de una zona de trabajo social; o las demarcaciones de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) presentan, en las grandes ciudades de Andalucía, un ámbito de actuación de nivel inferior al municipal.

4. CONCLUSIONES

Hemos visto cómo la actual normativa andaluza sobre autonomía local concede a los municipios la potestad de autoorganización de su territorio, ya sea de forma desconcentrada o descentralizada, lo que supone una verdadera oportunidad para mejorar y acercar la acción administrativa a la población, ser más eficientes en la prestación de los servicios públicos, y facilitar la participación ciudadana; si bien también implica asumir responsabilidades y obligaciones en relación a la ordenación espacial de su territorio.

Para todo ello el concepto básico es el de “núcleo de población”, del que se aporta una definición que pretende recoger las distintas propuestas y, en la medida de lo posible, acotar una delimitación de los criterios a valorar. De este modo, entendemos que un núcleo de población estaría formado por un conjunto de al menos diez edificaciones conocido por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión, siendo necesario superar una población de 50 personas (residentes de forma habitual), incluyendo además aquellas viviendas

dispersas, susceptibles de ser habitadas, que estén a menos de 200 metros del contorno del conjunto.

En cualquier caso el presente artículo pretende aportar criterios de análisis territorial que orienten a los responsables municipales en la tarea de estudiar la idoneidad de establecer unidades territoriales submunicipales y en la demarcación de las mismas. Se propone realizar un estudio global del término municipal a partir del poblamiento actual, que permita determinar la existencia de diferentes asentamientos poblacionales: núcleos y entidades en diseminado; y se aportan 5 criterios que contribuyan en su delimitación administrativa, que serían los siguientes:

Es fundamental realizar un estudio del poblamiento que determine los núcleos de población existentes en el municipio, lo cual, según la LAULA, debe ser la base para el establecimiento de demarcaciones territoriales. Por medio de este estudio se detectan líneas límite usadas en otros períodos históricos, y que en la actualidad pueden ser tenidas en cuenta como referencia para la delimitación administrativa.

Existen en el presente algunos límites territoriales que tienen carácter de oficial, como por ejemplo el ámbito territorial de las entidades locales autónomas que poseen territorio, o algunas delimitaciones submunicipales utilizadas por ciertos organismos para la planificación sectorial (como el Seccionado Censal). En estos casos es recomendable que se mantengan dichos límites si se ajustan a la realidad territorial actual.

La delimitación territorial es una labor administrativa difícil de ejecutar debido a los múltiples intereses que entran en juego, por lo que se hace necesario realizar estudios para la determinación de criterios de carácter estadístico que justifiquen la propuesta de delimitación.

Los límites territoriales que se establezcan deben ser preferentemente continuos según la doctrina constitucional española, y ajustarse a accidentes geográficos y a elementos de carácter permanente y fácilmente identificables sobre el terreno.

Dado que la potestad de autoorganización debe servir para facilitar la participación ciudadana, es recomendable que ésta surja de los vecinos interesados, e importante, por tanto, constatar el grado de acuerdo o desacuerdo de la población respecto a las delimitaciones propuestas, así como sus distintos posicionamientos socio-políticos.

BIBLIOGRAFÍA

5.1. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.

- ASTILLERO RAMOS, José Manuel (2001): *La delimitación del ámbito territorial de una entidad local autónoma: método de análisis y propuestas*. Trabajo de investigación de doctorado de la Universidad de Sevilla dirigido por el Dr. Juan Francisco Ojeda Rivera.
- BEATO ESPEJO, M. (1988): "El ámbito territorial en las entidades locales creadas por motivo de colonización interior", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, nº 6, págs. 281-311.
- CANO GARCÍA, G. (1974): *La comarca de Baza. Estudio de Geografía Humana*. Valencia, Departamento de Geografía, 523 páginas.
- CIUDAD CARMONA, F. J. (2013): *Las ELAs. Problemática actual: el caso de Marismillas (Las Cabezas de San Juan)*. Trabajo de Fin de Master de la Universidad de Sevilla tutorizado por el Dr. Alfonso Fernández Tabales, 102 páginas más anexos.
- CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES (2013): Registro Andaluz de Entidades Locales. <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/ocms/portal/AdministracionLocal/ContenidosEspecificos/BancoDatos/index.html> [consulta: 15 de julio de 2013].
- GRUPO DE COOPERACIÓN ACEQUIA (2008): *Inventario Andaluz de Huertas y Regadíos Tradicionales*. Posadas (Córdoba), 95 páginas.
- GUIRADO CID, C. (1991): "Las Entidades Locales Menores: antecedentes legislativos y regulación actual. Régimen murciano", en *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, nº 11, págs. 237-258.
- INFORME (2006) emitido por el Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local, *relativo a la pregunta parlamentaria del Grupo Socialista acerca de la creación de la Entidad Local Autónoma de La Guajarrasa*.
- INFORME (2006) del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local sobre ejecución de la Sentencia de 4 de abril de 2006, *de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en procedimiento judicial en el que figura como parte la EATIM de Algallarín*.
- INFORME (2008) del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local, *relativo a cuestiones sobre actualización de la asignación presupuestaria a una Entidad Local Autónoma*.
- INFORME *sobre la solicitud de la entidad local de Balanegra relativa a la revisión de oficio del Decreto 82/2007, de 20 de marzo, por el que se inadmitió la solicitud de creación del municipio de Balanegra, por segregación del término municipal de Berja (Almería)*.
- INFORME (2011) del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local, *sobre la normativa aplicable para la constitución de la Comisión Gestora de la Entidad Local Autónoma "Zahara de los Atunes*.
- INFORME (2011) del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local de 16 de junio de 2011, *sobre la iniciativa vecinal del núcleo poblacional de La Rábida, en el término municipal de Albuñol (Granada), relativa a su acceso a la condición de Entidad Local Autónoma*.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2013): *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA)*. Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía.
- MEDINA CASTAÑO, J.A. (2010): "El componente espacial del municipio y su administración a la luz de la potestad de autoorganización", en *Jornada sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía*, Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- NIETO CALMAESTRA, J.A. (2012): "El Nomenclátor de unidades poblacionales", en *Información Estadística y Cartográfica de Andalucía, nº 2, Tendencias y geoestadística. Integración de la información cartográfica y estadística* (coordinador Ismael Vallejo). Sevilla, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, página 48.
- NIETO GARCÍA, A. (1971): "Entes territoriales y no territoriales", en *Revista de Administración Pública*. nº 64, págs. 29-52.

- PÉREZ PÉREZ, M.M. (2010): "Las Entidades Locales Autónomas en la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)", en *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 24, págs. 3490-3508.
- RECURSO 727-2005 de la Entidad Local de Balanegra.
- REGUERA RODRÍGUEZ, A. (1986): *Transformación del espacio y política de colonización: el Bajo Guadalquivir*. León, Diputación Provincial, 199 páginas.
- RESOLUCIÓN de 9 de abril de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 1 de abril de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. y ZOIDO NARANJO, F. (1977): *Colonización agraria en Andalucía*. Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad, 258 páginas.
- TEJEIRO LILLO, M.E. (1997): "Datos para el estudio de un fenómeno de descentralización administrativa: los poblados de colonización como entidades locales menores", en *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, págs. 27-33.
- VENTURA FERNÁNDEZ, J. y AYALA JIMÉNEZ, J. (1987): "Concentración y dispersión: características del poblamiento andaluz", en *Geografía de Andalucía*, volumen III, Población, Poblamiento y Ciudades de Andalucía (director y coordinador Gabriel Cano). Madrid, Ed. Tartessos, páginas 207-257.
- VENTURA FERNÁNDEZ, J. J. (1990): "Pasado y presente de la política de población y poblamiento en Andalucía", en *Geografía de Andalucía*, volumen VII, Política territorial y organización del espacio en Andalucía (director y coordinador Gabriel Cano). Cádiz, Ed. Tartessos, páginas 247-269.
- VENTURA FERNÁNDEZ, J. (1991): "Tensiones en el poblamiento andaluz y problemas de administración territorial: el caso de Isla Mayor", en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 16, págs. 93-113.
- VENTURA FERNÁNDEZ, J. y FERNÁNDEZ LATORRE, M. (2011): "Escalas intermedias y el papel de los servicios en la Ordenación del Territorio andaluz", en *Servicios, globalización y territorio*, tomo 1 (Hernández Luis, J., editor), páginas 373-392.
- VERES FERRER, E.J. (1999): "Ordenación de secciones censales según un indicador de pobreza", en *Estadística Española*, vol. 41, nº 144, págs. 169-201.

5.2. DISPOSICIONES NORMATIVAS.

- ANTEPROYECTO DE LEY de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (versión 18/02/2013).
- DECRETO 2697/1966, de 20 de octubre, sobre el régimen para la constitución y funcionamiento de los pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización como entidades municipales.
- DECRETO 287/1988, de 27 de septiembre, por el que se deniega la aprobación interesada por el ayuntamiento de Bédmar y Garcéz (Jaén), para la segregación de su núcleo de Garcéz, a fin de constituirse en municipio independiente con igual denominación.
- DECRETO 41/1994, de 22 de febrero, por el que se aprueba la segregación de la entidad de ámbito territorial inferior al Municipio de Villafranco del Guadalquivir, perteneciente al Municipio de La Puebla del Río, de la provincia de Sevilla, para constituirse en un nuevo e independiente municipio, con la denominación y capitalidad de Villafranco del Guadalquivir.
- DECRETO 82/1995, de 28 de marzo, por el que se aprueba la segregación de parte del término municipal de Jerez de la Frontera para constituir el nuevo e independiente municipio de San José del Valle.
- DECRETO 177/1996, de 7 de mayo, por el que se acuerda la inadmisión de la solicitud de segregación de la entidad de ámbito territorial inferior al municipio de Aldea de Fuente Carreteros del municipio de Fuente Palmera (Córdoba) para constituir un municipio independiente.
- DECRETO 56/1999, de 9 de marzo, por el que se crea la Entidad Local Autónoma Las Marismillas en el municipio de Las Cabezas de San Juan (Sevilla).
- DECRETO 94/1999, de 20 de abril, por el que se crea la Entidad Local Autónoma San Martín del Tesorillo, en el municipio de Jimena de la Frontera (Cádiz).
- DECRETO 95/1999, de 20 de abril, por el que se crea la entidad local autónoma Isla Redonda-La Aceñuela, en el municipio de Écija (Sevilla).

- DECRETO 110/1999, de 11 de mayo, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Serrato, en el municipio de Ronda (Málaga).*
- DECRETO 116/2001, de 8 de mayo, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Mures, en el municipio de Alcalá la Real (Jaén).*
- DECRETO 148/2001, de 19 de junio, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Castil de Campos, en el Municipio de Priego de Córdoba, de la provincia de Córdoba.*
- DECRETO 107/2002, de 19 de marzo, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Valderrubio, en el municipio de Pinos Puente, de la provincia de Granada.*
- DECRETO 168/2002, de 4 de junio, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Montecorto, en el municipio de Ronda, de la provincia de Málaga.*
- DECRETO 59/2003, de 4 de marzo, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Domingo Pérez, del término municipal de Iznalloz, en la provincia de Granada.*
- DECRETO 60/2003, de 4 de marzo, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, del término municipal de Utrera, en la provincia de Sevilla.*
- DECRETO 83/2003, de 25 de marzo, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Dehesas Viejas, del término municipal de Iznalloz, en la provincia de Granada.*
- DECRETO 283/2003, de 7 de octubre, *por el que se crea la Entidad Local Autónoma de Garcéz, del término municipal de Bédmar y Garcéz, en la provincia de Jaén.*
- DECRETO 185/2005, de 30 de agosto, *por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales.*
- DECRETO 163/2006, de 12 de septiembre, *por el que se determinan los límites territoriales de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio de La Redondela del municipio de Isla Cristina (Huelva).*
- DECRETO 34/2007, de 6 de febrero, *por el que se desestima la solicitud de creación de la Entidad Local Autónoma de Ochavillo del Río, en el término municipal de Fuente Palmera, de la provincia de Córdoba.*
- DECRETO 82/2007, de 20 de marzo, *por el que se acuerda la inadmisión de la solicitud de creación del municipio de Balanegra, por segregación del término municipal de Berja (Almería).*
- DECRETO 296/2007, de 11 de diciembre, *por el que se desestima la iniciativa relativa a la creación del nuevo Municipio de La Barca de la Florida, por segregación del término municipal de Jerez de la Frontera (Cádiz).*
- DECRETO 286/2009, de 23 de junio, *por el que se aprueba la constitución de la Entidad Local Autónoma de Ochavillo del Río, en el término municipal de Fuente Palmera, de la provincia de Córdoba, en ejecución de la Sentencia dictada el 3 de junio de 2008, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*
- DECRETO 65/2011, de 28 de marzo, *por el que se convocan elecciones a los órganos de Gobierno de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*
- DECRETO del Ministerio de Gobernación de 23 de diciembre de 1870, *sobre señalamiento de los términos municipales.*
- LEY de 3 de junio de 1868 *sobre el fomento de la agricultura y de las poblaciones rurales.*
- LEY de 26 de diciembre de 1939 *de Bases para la Colonización de Grandes Zonas.*
- LEY 30/92, de 26 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
- LEY 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local.*
- LEY 7/1993, de 27 de julio, *Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.*
- LEY 57/2003, de 16 de diciembre, *de medidas para la modernización del gobierno local.*
- LEY 5/2010, de 11 de junio, *de Autonomía Local de Andalucía.*
- LEY de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de Abril de 1949.
- LEY ORGÁNICA 2/2012, de 27 de abril, *de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*
- LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, *de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.*
- LEY ORGÁNICA 6/1981, de 30 de diciembre, *Estatuto de Autonomía para Andalucía.*
- ORDEN de 9 de junio de 1993, *por la que se aprueban los límites territoriales de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipal de Tharsis, perteneciente al municipio de Alosno (Huelva).*

- ORDEN de 28 de julio de 1993, *por la que se aprueban los límites territoriales de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio de Torrenueva, perteneciente al Municipio de Motril (Granada).*
- ORDEN de 1 de diciembre de 1994, *por la que se aprueban los límites territoriales y la separación patrimonial de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio de Bátor-Olivar, perteneciente al municipio de Guadix (Granada).*
- ORDEN de 5 de junio de 1997, *por la que se aprueban los límites territoriales y la separación patrimonial de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio de la Zarza-Perrunal, perteneciente al municipio de Calañas (Huelva).*
- ORDEN de 13 de junio de 1997, *por la que se regula el proceso de adaptación de las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio en Entidades Locales Autónomas.*
- ORDEN de 19 de junio de 2008, *por la que se acuerda la adaptación de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio de Játar, en el término municipal de Arenas del Rey (Granada), a la condición de Entidad Local Autónoma.*
- REAL DECRETO 1690/1986, de 11 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.*
- REAL DECRETO 2612/1996, de 20 de diciembre, *por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.*
- 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.*
- REAL DECRETO 2697/1966, de 20 de octubre, *sobre el régimen para la constitución y funcionamiento de los pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización como Entidades municipales.*
- RESOLUCIÓN de 14 de enero de 2013, de la Dirección General de Administración Local, *por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del instrumento de creación de la Entidad Local Autónoma de El Turro, en el término municipal de Cacín (Granada).*

