



ASUNTO: ORGANIZACIÓN

Fiscalización y control de la actividad, acuerdos y resoluciones realizadas en las entidades locales menores por parte de la entidad matriz

072/12

FD

-----○-----
INFORME

I. ANTECEDENTES.

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha XX marzo de 2012, tiene entrada en la Oficialía Mayor, escrito del Ayuntamiento de XXX, mediante el que se solicita “... *informe jurídico sobre las posibilidades de petición de fiscalización y control de la actividad, acuerdos y resoluciones realizadas en las entidades locales menores por parte de la entidad matriz*”
- En el mismo escrito de petición, se hace constar que el Ayuntamiento de XXX es entidad matriz de las Entidades Locales Menores de Puebla de XX y XX y que, como tal, determinados asuntos acordados en la Junta Vecinal, han de ratificarse por la entidad matriz.



II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- ✚ Constitución Española de 1978 (CE).
- ✚ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- ✚ Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- ✚ Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
- ✚ Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura (LMELMEX).
- ✚ Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX).
- ✚ Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDEL).

III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. El artículo 3 de la LBRL establece una clasificación básica de las entidades locales, distinguiendo aquéllas a las que atribuye carácter territorial, el Municipio, la Provincia y la Isla, de las que carecen del mismo, entre las que incluye, en el apartado 2.a) *“Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, ...”* Esta clasificación tiene un gran relevancia, por cuanto sólo las primeras gozan en principio de las importantes potestades recogidas en el precepto siguiente, el artículo 4, cuyo apartado 2, remite a la legislación de las comunidades autónomas la determinación de cuáles potestades sean de aplicación a estas entidades. También se mantiene esa distinción en el artículo 7 de la LBRL al establecer que las competencias propias de municipios, provincias e islas (*“... y demás entidades locales territoriales ...”*) sólo podrán ser determinadas por Ley. Por lo demás, el artículo 5 de la LBRL, reconoce a todas las entidades locales, ahora sin distinción, y para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias *“... plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.”*



El artículo 45.1 de la LBRL remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la regulación de “... *las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, ...*”, estableciendo en el apartado 2 del mismo precepto un núcleo que en todo caso debe respetar esa legislación autonómica, referido a aspectos que se consideran esenciales como la iniciativa de su constitución, sus órganos y el ejercicio de una cierta tutela por el municipio matriz, establecida en el apartado 2.c) “*Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.*” En términos similares se expresa el artículo 41 del TRRL que regula las atribuciones de la Junta o Asamblea vecinal, exigiendo asimismo que los acuerdos que adopte en las materias mencionadas (son las mismas) tienen que estar ratificados por el Ayuntamiento, lo que puede dar lugar a la duda sobre si los acuerdos adoptados por el Alcalde Pedáneo en uso de sus atribuciones, que se refieran a tales materias quedan sometidos a ratificación. Este funcionario considera que sí, por cuanto debe primar en todo caso la regla general establecida en la LBRL.

2º. Como se ha visto la norma básica estatal remite frecuentemente y deja un amplio margen para la regulación de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. La Comunidad Autónoma de Extremadura ha legislado en la materia mediante la Ley de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura (LMELMEX), que dedica todo el título II a su regulación. Por lo que respecta a las potestades, el artículo 71.1 otorga a las entidades locales menores “... *las mismas potestades y prerrogativas de los municipios, excepto la de planeamiento urbanístico, ...*” (téngase en cuenta que la LSOTEX instituye al Municipio como exclusivo protagonista del planeamiento en el artículo 2.1, atribución que reitera a lo largo del articulado), añadiendo las siguientes especialidades:

- a) “*La potestad tributaria se limitará al establecimiento, ordenación y recaudación de tasas, contribuciones especiales y precios públicos.*” Esta regulación está en consonancia con la legislación básica en la materia, contenida en el artículo 156, apartados 1 y 2, del TRLRHL, que veda los impuestos a las entidades locales menores, y así viene también recogido en el artículo 95 de la LMELMEX.
- b) “*Los acuerdos relativos a disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por los respectivos municipios matrices para ser ejecutivos, salvo que ejerciten competencias por delegación de éste ...*”, precepto que está asimismo en consonancia con los ya citados artículo 45.2.c) y 41.2 de la LBRL y TRRL, respectivamente. Esta misma excepción al régimen general de potestades de los municipios contiene una mínima regulación del procedimiento de ratificación atribuyendo la competencia al Pleno de la Corporación (con



independencia de que el acuerdo proceda del órgano unipersonal, el Alcalde Pedáneo, o del colegiado, la Junta Vecinal) y estableciendo el plazo máximo de resolución en dos meses y el sentido del silencio, que tendrá efectos estimatorios.

Detalladas las potestades que corresponden a las entidades locales menores, procede que se detallen también las competencias. La diferencia entre uno y otro concepto la entiende el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia nº 793, de 30 de noviembre de 2010, en los siguientes términos: “... distinguir entre potestad y competencia, entendiendo la primera como poder, ejercicio de autoridad solo ejercitable inicialmente por los entes territoriales y la segunda como conjunto de atribuciones atribuida por el ordenamiento jurídico a los diversos entes, tanto territoriales como no territoriales.” Las competencias propias de las entidades locales menores de Extremadura están recogidas en los apartados 1 y 2 del artículo 72 de la LMELMEX:

“1. Corresponde a las entidades locales menores la elaboración y aprobación de su reglamento orgánico, de sus presupuestos y de sus ordenanzas.

2. Asimismo, las entidades locales menores podrán asumir competencias sobre las siguientes materias:

- a. La administración y la conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.*
- b. La conservación, custodia y vigilancia de las vías, los caminos y el resto de los sistemas de comunicación de uso o servicio público de interés exclusivo de la entidad local menor.*
- c. La concesión de licencias de obras de construcción, edificación e instalación, así como inspección de los actos, operaciones y actividades de transformación, utilización, aprovechamiento o uso del suelo.*
- d. La autorización para el ejercicio de venta ambulante.*
- e. La ejecución de obras en vías públicas y caminos rurales.*
- f. El alumbrado público.*
- g. El suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*
- h. La ordenación del tráfico de vehículos y de personas en su ámbito.*
- i. La limpieza viaria y recogida de residuos.*
- j. Las ferias y fiestas locales, así como las actividades culturales y sociales.*
- k. Servicios funerarios.*
- l. Ejecución de obras y prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad local menor cuando no estén a cargo del respectivo municipio.”*



El elenco de potestades y competencias se cierra con la posibilidad de ejercerlas por delegación del municipio matriz, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 72.3 de la LMELMEX, que requerirá la aceptación expresa por acuerdo de la Junta Vecinal aprobado con el quórum de mayoría absoluta. La regulación del régimen de delegación del municipio matriz queda completada con las normas de procedimiento que se recogen en el apartado 4 del precepto antes citado y con los supuestos especiales de delegación de potestades regulados en el artículo 71, apartados 3 y 4, referidos a la posibilidad de ejercer la potestad expropiatoria (en tal caso sin necesidad de ratificación) y para “... *promover iniciativas de planeamiento urbanístico en el ámbito de su delimitación territorial ...*”

Con lo expuesto, podemos formar el esquema de las potestades, actividades y servicios de las entidades locales menores de nuestra comunidad autónoma, en los siguientes términos:

1. Cuentan con las mismas potestades y prerrogativas que los municipios, con las siguientes restricciones: a), en materia de planeamiento, si bien pueden promover iniciativas de planeamiento urbanístico en el ámbito de su delimitación territorial, con sujeción a los requisitos de contar con esa delimitación territorial y con la ratificación del municipio matriz (al respecto es de interés la regulación contenida en el artículo 77 y en la Disposición Transitoria Tercera de la LMELMEX); b), no pueden establecer impuestos; y c), están sometidas a ratificación en lo concerniente a disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa, que la pueden evitar cuando ejerciten competencias delegadas por el municipio matriz.

2. Pueden asumir las competencias que se determinan en el artículo 72, apartados 1 y 2 de la LMELMEX. En la práctica lo que sucede es que asumen las que de facto estén ejerciendo.

3. Las competencias que no están enumeradas en el citado artículo 72 van a requerir delegación expresa del municipio matriz, con seguimiento del procedimiento y de los requisitos exigidos los apartado 3 y 4.

Cierra el esquema la regulación del conflicto de competencias que se contiene en el artículo 84.2 de la LMELMEX, que prevé para los casos en que se susciten entre el municipio matriz y la entidad local menor que “... *serán resueltos por el titular de la Consejería de la Junta de Extremadura competente en materia de administración local.*”, en la actualidad la Consejería de Administración Pública.



3º. Centrándonos ya sobre la cuestión que entendemos plantea el Ayuntamiento de XXX, la ratificación por el Municipio matriz de los acuerdos de las Entidades Locales Menores, debe señalarse

1. Es exigible exclusivamente en los supuestos tasados previstos legalmente en los artículos 45.2.c) de la LBRL y 71 de la LMELMEX, sin que haya más excepciones a la ratificación que las determinadas asimismo por la legislación vigente

2. Como ya se ha dicho, da igual que el órgano competente para resolver el asunto sea el Alcalde Pedáneo o la Junta Vecinal.

3. El órgano competente para resolver en todos los casos es el Ayuntamiento Pleno del Municipio matriz, con independencia del órgano que haya adoptado el acuerdo en la entidad local menor.

4. En principio el Municipio matriz debe entrar sólo en cuestiones de legalidad, por lo que la entidad local menor deberá remitir el expediente completo con el fin de acreditar el cumplimiento de la legalidad vigente. Este funcionario entiende que el Ayuntamiento matriz sólo podrá entrar en cuestiones de oportunidad cuando se vea directamente afectado o perjudicado por el acuerdo, lo cual es una obviedad, porque siempre estará legitimado para oponerse a cualquier decisión que le afecte, con independencia de que provenga de una entidad local menor de su Municipio o de cualquier otra Administración.

5. El silencio del Municipio matriz tiene efectos estimatorios (teniendo un régimen diverso en cuanto a los plazos, dos meses con carácter general o tres meses en el supuesto de promover iniciativas de planeamiento).

6. El otorgamiento de la ratificación no comporta en modo alguno responsabilidad para el Ayuntamiento del Municipio matriz, debiendo responder por los mismos a la entidad local menor, ya que de conformidad con el artículo 6 de la LBRL *“Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.”*, principios entre los que no se encuentra el de jerarquía.

7. La falta de ratificación de los actos para los que se exige, comporta la nulidad del acto o acuerdo y así lo tiene declarado el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Sentencia nº 177, de 18 de junio de 2010, cuya doctrina se transcribe a continuación: *“TERCERO.- Antes de culminar el procedimiento de enajenación, el Director General de Administración Local, tras comprobar el incumplimiento de ratificación del Ayuntamiento matriz, así como de la comunicación ala Comunidad Autónoma, de la enajenación, y considerando ambos defectos como esenciales, reputó el acto viciado de nulidad y le requirió en uso de sus competencias para que anulare el procedimiento. Es decir que de un*



lado, el procedimiento de enajenación no había culminado, y de otro, los vicios detectados se consideraron causantes de nulidad. Este es el punto a dirimir y tal y como ha hecho el juzgador en primer lugar, la consecuencia jurídica de la falta de ratificación del Ayuntamiento matriz, es un defecto que ocasiona nulidad, por infracción de un trámite esencial del procedimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 62, 1, e) de la Ley 30/92. Y ello es así por cuanto esa ratificación es imprescindible para que pueda enajenarse el bien por parte de una entidad local menor, habida cuenta que su autonomía está limitada desde el momento que forma parte del Ayuntamiento matriz. La Entidad Local conforme a lo dispuesto en el artículo 41, antes mencionado, sólo tiene competencia para "administrar y conservar los bienes y derechos propios de la Entidad..." y por ello no tiene por sí misma la competencia para realizar el procedimiento de enajenación, y ha de concurrir la voluntad del Ayuntamiento matriz, por lo que la ausencia de tal ratificación priva al acto de valor suficiente en cuanto no autorizado por quien tiene la competencia para hacerlo. No cabe entender como pretende el recurrente, que existió de forma tácita por cuanto lo único que consta es el parecer el "Alcalde" a título personal, pero no del "Ayuntamiento" que es lo requerido, (buena prueba de ello es que nunca se obtuvo tal ratificación), y el hecho de que el Ayuntamiento no lo impugnare mientras se tramitaba, tampoco es obstáculo, ante la existencia de una norma que de forma taxativa impone el requisito de la ratificación. Y siendo un acto nulo, tampoco cabe la convalidación del mismo, prevista legalmente para actos anulables. Este incumplimiento ya es bastante para que la nulidad acordada sea ajustada a Derecho. ... Por ello y por el vicio de nulidad de falta de ratificación del Ayuntamiento matriz, era procedente la nulidad acordada, sin que sea necesario tal y como entendió el juzgador, ..."

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para el Ayuntamiento de **XXX**, que en uso de sus competencias y de la autonomía reconocida constitucionalmente, resolverá lo pertinente.

Badajoz, marzo de 2012.