Asunto : Informe sobre competencias de la E.L.A. en materia de Licencias Urbanísticas y de Apertura de establecimientos.
Solicitante : **Entidad Local Autónoma de Algallarin**
Expte. : 216/2020

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- La Entidad Local Autónoma de Algallarin remite escrito por el que expone que habiendo tenido conocimiento de la Sentencia Firme del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía Núm. 731/2006, relativa a competencias reconocidas a favor de la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba, se insta informe de este Servicio Jurídico en orden a las competencias al respecto de la E.L.A. de Algallarín, adjuntando para ello documentos históricos en relación con el asunto.

La solicitud de informe que se solicita de estos Servicios Jurídicos se indica se hacen en orden a que se clarificar conflicto de competencias en materia de Licencias de Obras Mayores, Licencias de Primera Ocupación y Licencias de Actividad de la Entidad Local Autónoma de Algallarín.

NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española de 1978.
- Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL).
- 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 (TRRL).
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPEL).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).
- Decreto de la Presidencia del Gobierno, de fecha 28 de octubre de 1955, por el que se regula el régimen local transitorio de los nuevos pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización.
- Decreto de la Presidencia del Gobierno, Núm.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.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS76) (derogado parcialmente).
- Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto del Ministerio de Gobernación de 24 de junio de 1955 (derogado).
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 (RP52).(derogado).
- Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (LDMA).(derogada).

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

- Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales (derogado).
- Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).
- Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA).

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO.- Las Entidades Locales Menores son unas entidades locales de carácter territorial dotadas de personal jurídica distinta de la del municipio en el que se integran, que tradicionalmente tienen una base histórica -pues sus orígenes se remontan muy atrás en historia de nuestro país, y en muchos de los casos nacieron como solución organizativa en la Ley de 1870 (El surgimiento de la figura de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio -EATIM tiene su origen en esta Ley municipal de 20 de agosto de 1870, que regulaba en su artículo 85, y siguientes, un sistema peculiar de organización y administración de los pueblos agregados a un término municipal, que podrían disponer de una junta de hasta cinco miembros para su administración particular), como colectividades menores que se integran en un Municipio "*para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes*" (antiguo artículo 45.1 LRBRL, actualmente dejado sin efecto).

El nacimiento de este tipo de demarcación local surgía de la necesidad de dar una dimensión mínima al municipio y de salvaguardar los derechos de ciertos núcleos de población que poseían un territorio determinado y unos bienes que querían mantenerse como privativos de esa comunidad, y que en aplicación del Título VI de la Constitución de 1812, dedicado al Gobierno interior de las provincias y de los pueblos habían perdido tal condición, ya que se establecía, en su pretensión de homogeneizar los diferentes regímenes municipales.

Estas entidades han constituido en el pasado una solución organizativa aplicada a comunidades muy heterogéneas, aunque las más asentadas son aquellas que explotan tradicionalmente un patrimonio comunal. No son meros órganos desconcentrados del Municipio en el que radican y del que forman parte, sino que tienen la condición de entidades locales con elementos análogos a las demás de base territorial. Es decir, además del territorio, la población y la organización, actúan como personas jurídicas públicas independientes con plena capacidad para el ejercicio de sus atribuciones y, entre ellas, muy particularmente, la administración de sus bienes y de su patrimonio comunal. No obstante, no pueden calificarse como independientes, pues su individualidad no es total, al no existir una separación plena del Municipio del que son parte pues sus residentes lo son también y ante todo del Municipio, su territorio forma parte del término municipal y en la actuación de sus órganos de gobierno ha tenido tradicionalmente un amplio margen de intervención el Ayuntamiento o Corporación Municipal.

Actualmente estas entidades, sobre todo en nuestra Comunidad Autónoma, se confunden entre aquellas que tienen un origen histórico -aunque en la mayoría de los casos se trata de entidades creadas en el pasado reciente, fundamentalmente en la década de los 50 del siglo pasado- y las de más reciente creación a la luz de la normativa de régimen local de carácter autonómico.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Como dice Luis Copano-Ortiz, en su artículo "*Autonomía Local, Organización Territorial y Segregación Municipal*". Revista de Estudios Andaluces, núm. 35/2018 (63-100) : "*Actualmente, algunas realidades poblacionales ostentan la titularidad de competencias propias, gozando de personalidad jurídica mediante la adopción de la figura de Entidad Local Autónoma, incluso muchas poseen una delimitación clara y oficial respecto al ámbito territorial donde ejercer sus competencias; (...)*".

La delimitación de las competencias propias que ostentan estas entidades locales autónomas en nuestro territorio exige de un análisis en nada superficial que, a tenor de la petición formulada por uno de estos entes, necesariamente nos aboca a un estudio de la posición que históricamente han mantenido algunos de estos entes menores, partiendo para ello desde el planteamiento de la aplicación a éstos de los principios generales de autonomía local y subsidiariedad postulados desde estamentos supranacionales hasta el estudio de la situación fáctica y jurídica que en concreto se nos presenta respecto de la Entidad objeto del presente informe, apoyados además en resoluciones jurisprudenciales y doctrinales que, en gran medida, avalan determinados posicionamientos sobre el nivel competencial que se haya podido alcanzar por éstas.

SEGUNDO.- La Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España con fecha 20 de enero de 1988, dispone en su artículo 2 que :

> *"Artículo 2.º Fundamento constitucional y legal de la autonomía local.*
> *El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.*

Este principio está consagrado en la Constitución Española de 1978, en su artículo 137.

Los entes locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía, según el art. 137 C.E. "*para la gestión de sus respectivos intereses*". Existe en nuestro país, a tenor del art. 3.1 de la LBRL, una variada tipología de entidades locales. Los de derecho necesario son: *"a. El Municipio; b. La Provincia, y c. La Isla en los archipiélagos balear y canario,* señalándose en el número dos de dicho artículo que : *"Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:*

> *a. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.*
> *b. Las Áreas Metropolitanas.*
> *c. Las Mancomunidades de Municipios."*

Este número 2 recogía en su anterior redacción, en su apartado a) también a "*Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley*.", quedando suprimido este apartado por el número dos del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local («B.O.E.» 30 diciembre)(Vigencia: 31 diciembre 2013), en una clara intencionalidad de ésta norma de restringir la creación (artículo 24.bis) e incluso la existencia de este tipo de entidades menores (Disposición Transitoria Cuarta), aunque obviamente ello de ninguna manera podía obstar a que aquellas que ya venían existiendo desde tiempo atrás y cumplieran con las condiciones exigidas en dicha norma mantuvieran su régimen jurídico y su nivel competencial y de funcionamiento.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

El carácter complejo del Estado español, a raíz de las previsiones de la Constitución obliga a concretar el concepto de Autonomía Local. y así es lo que ya ha hecho el Tribunal Constitucional, el cual en su STC 4/1981 de 2 de febrero de 1981 (F.J. 3) ha afirmado:

> "*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.*
> *De aquí que el art. 137 C.E. delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndose a la "gestión de sus respectivos intereses" lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo* ".

La Carta Europea de la autonomía Local es un Texto de los que la Resolución 126 (81) del Congreso de Poderes Locales y Regionales considera como principio básico; y perfectamente asumible por España ya que el principio de autonomía local está reconocida constitucionalmente de manera expresa (art. 137, 140, y 141 de la Constitución Española). Esta Carta Europea en su artículos 2 y 3 viene a determinar lo siguiente :

> *"Artículo 3.º Concepto de la autonomía local.*
> *1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*
> *2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.*
>
> *Artículo 4.º Alcance de la autonomía local.*
> *1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.*
> *2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.*
> *3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*
> *4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.*
> *5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.".

Según se enfatiza en la exposición de motivos de la Carta Europea de la Autonomía Local, cabe adoptar como punto de partida en el proceso de integración europea la idea de que constituye uno de sus pilares fundamentales "*la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos, que se benefician de una amplía autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones*".

La Carta Europea de la Autonomía Local pretende fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones locales, al propugnar que las entidades locales están investidas de aquellas competencias que permiten una adecuada administración de los intereses propios "*a la vez eficaz y próxima al ciudadano*".

Tenemos que reseñar en este apartado que este importante documento europeo permite además hacer una extensión de todas las determinaciones que se formulan en el mismo a todo tipo de entidades locales, señalando expresamente en su artículo 13 : "*Entidades a las cuales se aplica la Carta. Los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de Entidades locales existentes en el territorio de la parte contratante. Sin embargo cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de Entidades locales y regionales a las que quiere limitar el campo de aplicación o que quiere excluir del campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de Entidades locales o regionales en el campo de aplicación de la Carta por vía de comunicación posterior escrita al Secretario general del Consejo de Europa"*, lo que viene a decir que, si el estado o parte firmante correspondiente no indica nada a este respecto, no existe limitación alguna en cuanto a su aplicación a toda tipología de entidad local. En este sentido referir que, en nuestro caso, en el preámbulo de la publicación efectuada en el BOE (Núm. 47/1989, de 24 de febrero), consta la declaración del estado español sobre este menester, disponiendo que : "*...Vengo en aprobar y ratificar cuanto en ella se dispone, como en virtud del presente la apruebo y ratifico, prometiendo cumplirla, observarla y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin, para su mayor validación y firmeza mando expedir este Instrumento de Ratificación firmado por Mí, debidamente sellado y refrendado por el infrascrito Ministro de Asuntos Exteriores, con la siguiente declaración: «El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.».* ", por lo que, si bien los artículos 140 y 141 CE no hacen referencia alguna a la entidades locales menores, sí lo hacía la legislación de régimen local que al momento de la ratificación de dicho documento estaba vigente, entiendo a nuestro parecer quedaban por ello bajo tales principios consagrados en tal Carta referidas entidades locales, circunstancia ésta que en cierta manera es admitida por la doctrina.

En correlación con el principio de autonomía local, el artículo 4.3 de la Carta Europea viene a consagrar otro de los principios que se preconiza respecto de las entidades locales, el principio de subsidiariedad, que postula que el poder se ejerza en el nivel más cercano a los ciudadanos. Por ello, los niveles superiores (Comunidad Autónoma, Estado, Unión Europea...) deben intervenir sólo cuando

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

los niveles inferiores no pueden dar satisfacción a la tarea requerida. Este principio, junto al de proporcionalidad, que han tenido una enorme proyección en el Derecho comunitario, delimitando el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, vendría a significar, en su traslación a nuestro ámbito que ello necesariamente implicaría distribuir las competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales de abajo arriba y con preferencia para el término más próximo al ciudadano, así como no vaciar la competencia del ente territorial inferior atribuyéndosela al superior salvo si el fin o la acción, por su naturaleza o amplitud, sobrepasa el ámbito del primero.

En resumen, la enunciación de estos principios y su reconocimiento tanto en el derecho internacional como en el español, y más específicamente, en el derecho estatal y autonómico que rige la organización y funcionamiento de los entes locales, supone la base teórica y doctrinal que avala que aquellos entes cuyos órganos de gobierno son democráticamente elegidos por sufragio directo por los ciudadanos y que se encuentran más cercanos a éstos son en términos generales a los que deben incumbirles las competenciass públicas necesarias para satisfacer las necesidades de éstos, dotados para ello de la oportuna autonomía y de los recursos necesarios para cumplir con dicho deber, lo que a la postre, en cuanto a lo que en este informe interesa, deviene como el fundamento primigenio que justificaría que, dentro del municipalismo, de existir unas entidades territoriales inferiores, como es el caso que nos atañe, y bajo ese prisma, cabría partir de una base competencial lo suficientemente amplia y llena de contenido que permitiera a éstas servir a los intereses públicos de la manera más eficiente posible. Recordemos que las E.L.A. tienen la consideración de ente descentralizado a los efectos del ejercicio de sus competencias y atribuciones conforme a lo dispuesto en el artículo 109.2 b) LAULA, estando dotadas de personalidad jurídica propia y, como señala el artículo 113.3 de dicha norma autonómica : "*...creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas por el ayuntamiento*.".

De aquí pues partiría -como pilar básico del resto de argumentaciones que puedan verterse al respecto- una idea fundamental y troncal con un marcado carácter positivo hacia los postulados que sostienen el arraigo de un determinado nivel competencial de las Entidades Locales Autónomas del territorio andaluz que reúnen determinadas características fundacionales, que no obstante tiene asimismo un apoyo estructural en otros tantos fundamentos fácticos y jurídicos que, en este sentido, son objeto de examen en el presente informe.

TERCERO.- Sin perjuicio de las cortapisas y limitaciones ya descritas que la Ley de Bases del Régimen Local -tras la reforma operada por la Ley 27/2013, 27 diciembre, LRSAL- impone a nivel estatal y en términos generales respecto de las Entidades Locales Menores (Entidades Locales Autónomas, en el territorio andaluz), y manteniéndonos en primer término dentro del plano nacional podemos hacer referencia, en cuanto a la regulación actual de este tipo de entidades, específicamente en lo que atañe a las competencias y atribuciones que estas poseen, a dos normas específicas :

- Por un lado, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), -norma posterior a la creación de la ELA de autos, pero anterior a la normativa andaluza-, el cual en su artículo 38 dispone lo siguiente :

> *"Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal tendrán las siguientes competencias:*
> *a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.*
> *b) La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

c) La limpieza de calles.
d) La mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.
e) ***La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio****."*

Este apartado e) in fine, que a nuestro entender reviste una vital importancia para el objetivo del análisis que es pretensión realizar en el presente informe, se nos muestra a modo de cláusula residual en favor de las entidades locales menores, pues partiendo del hecho de que de por sí se les atribuye expresamente la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal "*de exclusivo interés de la Entidad*" -nos resulta obvio que cualquier actuación que acometiese la entidad dentro de sus justos términos siempre se nos aparecía como de exclusivo interés de la misma-, cierra el círculo con la indicación de que tales competencias lo serían siempre que no estuvieran a cargo del municipio (matriz), dándole a nuestro juicio un sentido parecido a la cláusula residual de atribuciones en favor de los Alcaldes que se regula en el artículo 21.1 letra s) LBRL. Esto es, si el servicio es de exclusivo interés de la ELA y el municipio no la tiene a su cargo -lo que en abstracto podíamos entender que se produce si éste no la ha ejercido nunca, ni así tampoco nunca la ha reclamado como propia-, cabe pues deducir que aunque en sentido residual le correspondía ejercerla a aquella entidad menor.

Deviene esta cuestión como decimos de una relevancia significativa por cuanto que, como más adelante analizamos, unas de las fundamentaciones principales a tener en cuenta a la hora de verificar la existencia de unas determinadas competencias en favor de la E.L.A. consultante, se basa precisamente en cuestiones fácticas en relación con actuaciones que históricamente ha venido ejecutando dicha entidad frente a una omisión del Ayuntamiento matriz, tanto en un sentido negativo como positivo, habida cuenta que éstas ni se han ejecutado ni se han reclamado por éste como de ejecución propia.

Asimismo merece especial atención lo dispuesto por el artículo 41 de esta norma, en tanto en cuanto se refiere a las atribuciones que se otorgan a la Junta Vecinal de estas Entidades, específicamente lo determinado en su punto 1º apartado d), que viene a disponer que : "*1. La Junta o Asamblea vecinal tendrá las siguientes atribuciones:...d) En general, cuantas atribuciones se asignan por la Ley al Ayuntamiento Pleno con respecto a la administración del Municipio, en el ámbito de la Entidad.*", que da a entender una cierta amplitud de miras en cuanto a la capacidad de dichas entidades para la administración de su territorio, en consonancia con las regulaciones de régimen local anteriores en el tiempo, y

- Por otro lado, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, al regular este tipo de entidades a nivel nacional, si bien no menciona ningún tipo de atribuciones ni desarrolla referencia alguna respecto al régimen competencial de la mismas, quedando ello a expensas de las respectivas resoluciones que en cada caso pudieran dictarse para cada entidad, lo cierto es que reconoce el carácter intrínseco que alguna de estas entidades pudieran presentar en su origen, y así dispone en su artículo 41 que :

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

"Artículo 41
Los núcleos de población separados, mencionados en el artículo anterior, con características peculiares dentro de un municipio, podrán constituir Entidades de ámbito territorial inferior al municipio:
a) Cuando se suprima el municipio a que pertenezcan.
b) Cuando por tratarse de núcleos urbanos de nueva creación se considere necesario dotarlos de administración propia.
c) Cuando por alteración de los términos municipales pasen dichos núcleos a formar parte de otros municipios.
d) Cuando las fincas adquiridas para colonización inferior no reúnan los requisitos exigidos para constituir municipio, pero sean asiento permanente de un núcleo de población.
e) Siempre que se solicite con arreglo a lo que se establece en el artículo siguiente."

Especial referencia merece el apartado d) de indicado artículo pues, como tendremos ocasión de ver posteriormente, tal circunstancia, en cuanto al hecho de creación o nacimiento de la entidad local menor, puesta en relación con las normas jurídicas que se encontraban en vigor en el origen y posterior evolución de estas entidades, representa un elemento de sumo interés para el esclarecimiento del nivel competencial que pudieran haber adquirido desde un primer momento determinadas de estas entidades como la que ahora es objeto de estudio.

En segundo término, en el ámbito andaluz, la regulación actual del régimen competencial que se reconoce en favor de las que la norma autonómica define como "Entidades Locales Autónomas", tiene una mayor concreción y está a priori mejor determinada y clara, teniéndose en cuenta que, de forma genérica, se está refiriendo al común de todas estas entidades, sin entrar a considerar, en un primer momento, el origen de algunas de ellas, aunque después se refiera a ello a través de una Disposición Transitoria Segunda.

En este ámbito encontramos, por un lado, la definición de estas entidades en el artículo 113.3 de la LAULA, describiéndolas como : "*...3. Son entidades locales autónomas aquellas entidades locales creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas por el ayuntamiento.*"; y por otro lado, la determinación con meridiana claridad de cuáles son las competencias "propias" de estas entidades, disponiendo en el artículo 123.1 de indicada norma que :

"Artículo 123 Competencias propias de las entidades locales autónomas
1. Las entidades locales autónomas tendrán competencias propias, ***como mínimo****, en las siguientes materias:*
a) Concesión de licencias de obras menores.
b) Pavimentación, conservación y reparación de vías urbanas.
c) Alumbrado público.
d) Limpieza viaria.
e) Ferias y fiestas locales.
f) Abastos.
g) Servicios funerarios.
h) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua de consumo hasta las acometidas particulares o instalaciones de las personas usuarias.
i) Alcantarillado.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

j) Recogida de residuos.
k) Control de alimentos.
2. En el ejercicio de sus competencias propias se tendrán presente, en todo caso, las debidas facultades de coordinación del municipio.".

Sin perjuicio de que esta norma andaluza es muy posterior en el tiempo a la creación de estas entidades, y al respecto de este reconocimiento de núcleo competencial en favor de las E.L.A. conviene hacer especial hincapié en que la norma andaluza otorga al mismo un carácter de "*cláusula de mínimos*", es decir, es el punto de partida competencial básico de toda E.L.A., lo que obviamente nos lleva a pensar que no es un "*numerus clausus*" que limita a cualesquiera de éstas, sino muy por el contrario nos conduce al convencimiento de que dicha relación de atribuciones tiene carácter ampliable en función de otras circunstancias como la que más adelante analizaremos, relacionadas fundamentalmente con la asunción secular de éstas en la práctica organizativa de la mismas datadas con anterioridad a la norma andaluza y/o, en su caso, por la delegación expresa que tienen conveniada con el Ayuntamiento matriz.

CUARTO.- Al hilo de lo anterior, en el caso que nos ocupa, entendemos que la cuestión a dilucidar respecto del régimen competencial consolidado de la E.L.A. de referencia, y a tenor de la vía que se abre con la D.T.2ª LAULA, pivota sobre dos ejes básicos : uno, de carácter fáctico, en tanto en cuanto que se han venido ejerciendo por dicha entidad y desde mucho tiempo atrás una serie de competencias de forma pacífica y a modo de titular de las mismas, sin que nada ni nadie -salvo una excepción- se manifestase de contrario; y otro, de carácter jurídico, en cuanto a la aplicación de determinadas normas que, como fundamentación jurídica, bien podrían dar cobertura legal al desarrollo de ese régimen competencial que la ELA ha venido ejerciendo prácticamente desde su origen.

Partimos para ello de una base jurídica incontestable como es, a nivel estatal, la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que, sin perjuicio del nuevo régimen extremadamente restrictivo que pretende establecer a nivel nacional respecto de las entidades locales menores, viene a reconocer no obstante en el punto primero de dicha DT que : "*1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local*.", manteniendo pues a la postre la capacidad y el régimen competencial de estos entes menores ya creados en orden a que éstas pudieran seguir administrando los intereses de sus convecinos bajo el cumplimiento de determinadas premisas de carácter formal; y a nivel andaluz, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 5/2010, de 11 de junio, LAULA, que determina expresamente que :

"Disposición transitoria segunda ***Régimen jurídico de las entidades locales autónomas creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley***
Las entidades locales autónomas existentes a la entrada en vigor de la presente ley y que se hubieren constituido bajo la vigencia de la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y aquellas otras entidades de ámbito territorial 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***.

Este planteamiento nos marca la pauta para el examen, tanto en un sentido como en otro, de cuáles son las circunstancias específicas en que se encuentra la E.L.A. objeto de este informe, en orden

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

a situar el nivel competencial que la misma actualmente posee al menos en lo que a la materia urbanística concierne, sobre todo por el desarrollo que evidencia en este sentido respecto de multitud de actuaciones que en dicho campo ésta ha venido llevando a cabo a lo largo de su historia como entidad local.

Dicho esto, veamos ambos aspectos, fáctico y jurídico, que, a nuestro juicio, y siguiendo un análisis paralelo al que hace unos años se llevó a cabo respecto de otra entidad local autónoma de esta misma provincia -que presentaba unos condicionantes y unas premisas cuasi idénticas a las que ahora nos encontramos en el presente caso-, entendemos nos llevará a discernir en la misma medida cuáles son las competencias urbanísticas que han podido reconocerse o adquirirse en favor de esta otra ELA :

- **I.-** La E.L.A. de referencia fue creada como "Entidad Local Menor" por Decreto del Ministerio de la Gobernación, de fecha 24 de enero de 1958, el cual determinaba expresamente en su preámbulo y en su artículo único lo siguiente :

  "Constituido por el Instituto Nacional de Colonización un mievo pueblo: al que se ha dado el nombre de Algallarin, enclavado totalmente dentro del término municipal de Adamuz, de la provincia de Córdoba.y del cual se hallan entregadas ciento veinticinco viviendas a otros tantos colonos; de acuerdo con lo establecido en. el artículo primero del Decreto de veintiocho de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco y en la disposición transitoria del mismo; a propuesta del Ministro de la Gobernación, y previa deliberación del Consejo de Ministros.

  DISPONGO:

  Artículo único.- Se constituye en Entidad Local Menor el pueblo de Algallarin, construido por el Instituto Nacional de Colonización dentro del término municipal de Adamuz (Córdoba)".

  Esta resolución nos traslada necesariamente a la norma que en un principio sirvió de base para tal constitución, es decir, el Decreto de la Presidencia del Gobierno, de fecha 28 de octubre de 1955, por el que se regula el régimen local transitorio de los nuevos pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización, el cual, quizás por su carácter "*transitorio*", no venía a pronunciarse en modo alguno sobre el nivel de competencias que este tipo de entidades podían adquirir, o que se les otorgaba, a salvo de una breve mención sobre el tema de los recursos económicos y su concertación con el Ayuntamiento matriz.

  A este respecto la norma que a nuestro juicio contiene especial relevancia en cuanto a lo que estamos tratando, es el Decreto de la Presidencia del Gobierno, Núm.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 (sobre la base de lo previsto en la D.F.5ª de la Ley 40/1966, de 23 de julio), ello porque ya sí contiene, aunque de forma un tanto parca, un régimen competencial en favor de este tipo de entidades al disponer en su artículo 7º Uno que : "*Las Entidades locales menores. creadas conforme al presente Decreto, tendrán desde el momento de su creación todas las coinpetencias de los Municipios respectivos, en orden a la orgauización de su hacienda y establecimiento y recaudación de arbitrios municipales (...)*", así como una cesión de terrenos a favor de las mismas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8º : *"Los terrenos que hayan de ser destinados al uso público, así como los edificios o instalaciones que hayan de ser destinados a servicios públicos de la conipetencia nuunicipal; serán cediddos por el Instituto Nacional de Colonización al*

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Ayuntamiento o Entidad local menor correspondiente. Estas los incorporarían a su patrimonio con la calificación de bienes de dominio público, salvo que el Decreto de creación disponga otra cosa a este respecto".

Señalar a este respecto que si bien este Decreto es de promulgación posterior a la creación de la Entidad Local Menor de autos, el mismo es de plena aplicación a la misma en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria del mismo al disponer que :

> *"Las Entidades nıuniciples constituidas al amparo del Decreto de veintiocho de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco quedan sujetas al régimen de Entidades locales menores previsto en este Decreto, a cuyas prescripciones podrán ser adaptadas, con la audiencia del Ayuntamiento respectivo, en lo que fuera necesario, si lo solicitan dentro del plazo de un año".*

Y es aquí donde a nuestro juicio, y a tenor de lo expuesto, entraría en juego lo ya indicado con anterioridad respecto del carácter de mínimos del artículo 123.1 de la LAULA, y la posibilidad de que tal relación se pudiese ver ampliada por otras circunstancias; las cuales, en nuestro caso, no serían otras que aquellas que se conservan desde el momento de creación de la Entidad Local Menor que, como hemos señalado, es muy anterior a la promulgación de la norma autonómica.

Desde este punto de vista, es decir, de los hechos que acreditarían que la E.L.A. de Algallarín, bajo esa premisa primigenia que, aunque de forma abstracta, le otorgaba desde el momento de su creación todas las coınpetencias de los Municipios respectivos, en orden a la orgaıiización de su hacienda y establecimiento y recaudación de arbitrios municipales (Art. 7.1 Decreto 2697/1966), nos tenemos que remitir necesariamente al volumen de actuaciones que dicha entidad ha puesto de manifiesto desde tiempo atrás, y que según con lo informado a este respecto por dicha E.L.A., en orden a lo que consta en los archivos de la misma, podríamos resumir en las siguientes resoluciones y acuerdos :

1.- Licencias de obra desde los años 80 y 90 sobre ampliaciones y modificaciones en la viviendas primitivas, todas tramitadas por la entidad local Autónoma de Algallarín, obras mayores y menores.
(Al parecer, el hecho de que no exista constancia de actuaciones anteriores a los años 80 se debe a que éstos sufrieron extravío por motivo de un incendio que se declaró en las instalaciones municipales y que destruyó gran parte de la documentación existente).

2.- Licencia de Obra Mayor construcción de discoteca en calle Adamuz, 16 en Algallarín en el año 1990 y licencia de apertura de la misma.

3.- Licencia obra mayor Construcción Pub en Avenida Andalucía, 12 y licencia de apertura en el año 1991.

4.- Licencia de Obra Mayor construcción de supermercado en la calle Miguel Hernández, 15 en el año 1991 y licencia de apertura.

5.- Licencia obra Mayor y apertura de la Fábrica de Pan, Panadería en avda. Andalucía, 1 en Algallarín en el año 2001

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

6.- Tramitación de Licencia para urbanización en el plan parcial ALG-01 en el año 2003 y licencias para construcción 19 viviendas VPO en dicho plan.
(Se indica a este respecto por la entidad que referido Plan Parcial es el único que se ha tramitado hasta la fecha en dicha localidad como ordenación urbanística de la misma).

7.- Tramitación de licencia de construcción de 9 viviendas en segunda fase del plan parcial ALG-01 en el año 2004.

8.- Licencia para construcción de nave para actividad de elaboración de Bebidas (Ron) , así como licencia de actividad para la actividad en el año 2005. En 2015 cambia de actividad, pasando a la producción de cerveza artesanal, modificación de licencia de apertura que se llevó a cabo por la Entidad local Autónoma de Algallarín.

Si atendemos al hecho de que la población de referida E.L.A. no es elevada -alrededor de los 600 habitantes-, y de que la economía de la misma es eminentemente sector primario, podemos deducir en buena lógica que por el número de actos y resoluciones emitidos al respecto, en proporción a aquella, la actividad en materia de urbanismo y policía de actividades y establecimientos de dicha entidad durante todos estos años ha sido ciertamente relevante, lo que pone de manifiesto de forma fehaciente que, al menos en lo que se tiene de archivo administrativo, referida entidad local ha ejercido las competencias en esa materia de forma plena sin más restricciones que las propias emanadas de las determinaciones del Plan General de todo el término municipal (o documento de Ordenación Urbanística general que estuviese vigente en cada momento). Esta circunstancia viene a resultar un claro indicio o indicativo de que el ejercicio de las competencias para la concesión por el órgano competente de referida entidad de licencias urbanísticas (sean de obra mayor, menor, proyectos de urbanización, etc.) así como autorizaciones y licencias de instalación y apertura de establecimientos en su territorio se ha venido realizando a título de competencias "propias" asumidas por ésta, sin que nada haya obstado a ello.
A este respecto sólo cabe hacer el inciso de lo ocurrido en el ejercicio 2011, donde, conforme se indica por la presidencia en su escrito de solicitud de informe, en el procedimiento 145/2011, de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía contra dicha E.L.A. por el acuerdo del Presidente de misma de fecha 26 de octubre sobre otorgamiento de licencia de Obra Mayor, donde esta entidad se allana por "*...no disponer en aquel momento de secretario que vele por los intereses legales de esta entidad, actuando en aquel momento de secretario era el mismo secretario del ayuntamiento matriz. El allanamiento afecta a un procedimiento sobre un acto concreto, una licencia en concreto*.".
Esta circunstancia no deja de ser un hecho aislado, que pudiéramos incluso calificar de anecdótico, pues nunca antes e incluso nunca después se ha vuelto a producir, máxime si tenemos en cuenta que poco después se dicha fecha se produjo el pronunciamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el cual mediante Acuerdo de 19 de noviembre de 2013 (BOJA Núm. 230/2013, de 22 de noviembre), resolvía el conflicto de competencias entre Ayuntamiento de Córdoba y la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba, en relación con el otorgamiento de licencias de obras mayores en el ámbito territorial de esta última, declarando competente a referida E.L.A. para tales cometidos. Dicho sea esto en orden al casi absoluto paralelismo que se da entre la situación planteada entonces por aquella E.L.A. y la que se encuentra ésta otra, habida cuenta que ambas han tenido el mismo origen y evolución histórica.

En relación con lo anterior procede señalar que no consta que el Ayuntamiento matriz haya venido otorgando regularmente este tipo de autorizaciones y licencias en el territorio de la

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Entidad Menor, al menos en el periodo a que se refiere la precedente relación y hasta la fecha, a salvo de muy escasas ocasiones en que sí lo ha hecho por causas no especificadas -aunque una de ellas sí trajo causa de lo referido respecto del indicado procedimiento 145/2011 a instancia de la Junta de Andalucía- ello de conformidad con lo indicado por la presidencia de referida entidad, que señala igualmente que con anterioridad a referidas fechas no se tiene constancia de que se hiciera concesión alguna en este sentido por dicho Consistorio matriz.
No obstante, aún el caso de que pudiera acreditarse alguna otra actuación de dicha corporación en este sentido, conviene remitirse a lo que la ya citada Resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 19/11/2013, reseñaba en su Fundamento de Derecho Quinto, in fine, cuando al respecto del posible otorgamiento de licencias de obras mayores por el Ayuntamiento matriz en el territorio de la E.L.A. indicaba que : "*...Este extremo no ha quedado desvirtuado por el escrito del Ayuntamiento de Córdoba, recibido el 1 de agosto de 2013, en el que se expresa que se han concedido nueve licencias de obras mayores en el territorio de Encinarejo desde 1957 a la actualidad, puesto que ni se acredita lo alegado ni, en el caso de que se hubiera hecho, tendrían incidencia alguna en comparación con el ejercicio continuado y pacífico de la competencia de concesión de licencias de obras mayores por parte de Encinarejo de Córdoba a lo largo de toda su actividad administrativa.*", lo que, a la postre vendría a significar que, en este otro caso que estamos analizando, el hecho de que haya habido alguna concesión a cargo del Ayuntamiento matriz tendría una repercusión puramente casuística a la vista de la actividad en esta materia mucho más intensa que ha desarrollado la E.L.A. en toda su existencia.

Para mayor abundamiento en la materia, y al hilo de los items que contiene la mentada relación de actuaciones de la E.L.A. en materia urbanística, y conforme con la documentación facilitada al respecto por ésta, se nos hace imprescindible hacer referencia expresa al expediente que se tramitó por la E.L.A. en 2015 (que se constata en el punto 8 de la relación) donde ante la posibilidad de que fuera el Ayuntamiento matriz el que pudiera tramitar la correspondiente Licencia de apertura instada por el particular se emitió por la Secretaría General de dicha corporación informe jurídico, de fecha 8 de abril de 2015, del cual extraemos los siguientes términos :

> *"...Vista la solicitud presentada! en esa E.L.A. por la empresa TRANSFORMANDO SCA y proyecto, para proceder a darle el trámite oportuno, la cual, ha sido trasladada a este Ayuntamiento, tengo a bien de INFORMAR:*
> *Que desde la creación de la Entidad Local Menor de Algallarin por Decreto de 24 de Enero de 1.958.*
> *Dado lo regulado en el Art 45 de la Ley 7/85 y las antiguas Leyes Autonómicas 7/93 y Decreto 185/2005, Ley y Reglamento de la Demarcación Municipal de Andalucía y posterior derogación por la Ley 5/2010, Ley de Autonomía Local de Andalucía.*
> *La hoy Entidad Local Autónoma ejerce la competencia como propias en virtud de lo regulado en el Art 123.lk) de la Ley 5/2010, al igual que antes por el Art. 53.1 k) de la Ley 7/93 (Control de Alimentos y Bebidas).*
> *Ya que el ayuntamiento de Adamuz, solo ha ejercido su competencia, en ratificación de acuerdo de dicha E.L.A., en relación con la ratificación de acuerdos de disposición de bienes, operaciones de créditos y de Tesorería. Así como los relativos a Licencias de Obra Mayor, Planeamiento Urbanístico e Imposición Local Autónoma (Regulación de Impuesto no así de Tasas).*
> *Dado que por la aplicación de la Disposición Transitoria segunda de la Ley 5/2010 se establece que las Entidades Locales Autónomas existentes con anterioridad a esta Ley, se regirán por esta Ley. No obstante mantendrán si fuese el caso el Nivel de competencias y*

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

recursos de que dispusiesen si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en esta Ley.
Dado que no existe ningún convenio de transferencias de competencias, entre el Ayuntamiento de Adamuz y la E.L.A. de Algallarin, ya que el presentado no ha sido aprobado por la mayoría absoluta legal del Pleno del Ayuntamiento de Adamuz. Y como quiera que el único servicio que viene prestando el Ayuntamiento de Adamuz entre los regulados en el Art. 123 es el de cementerios.
En consecuencia el Ayuntamiento de Adamuz, nunca ha tramitado concesión de Licencias de establecimientos ubicados en la E.L.A. de Algallarin, dado que no las tiene atribuida en la legalidad de aplicación, ni acuerdo específico aI respecto."

De dicho texto se extraen dos cuestiones que creemos fundamentales a la hora de precisar en lo posible el nivel competencial reconocido a la E.L.A. de Algallarín, al menos en lo que a licencias urbanísticas y de apertura de establecimientos se refiere :

- En primer lugar, la certeza con que indicado funcionario del Ayuntamiento matriz da por supuesto el régimen de competencias que la E.L.A. tiene asumidos sobre la base de lo previsto en la legislación nacional y autonómica, haciendo mención expresa de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 5/2010, de 11 de junio, LAULA, en cuanto aquellas competencias que dicha entidad menor mantendría si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en dicha Ley, y por ende, sobre esta premisa sosteniendo con rotundidad la competencia de ésta en materia de concesión de licencias de apertura de establecimientos, con una manifestación que no deja lugar a dudas : "el Ayuntamiento nunca ha tramitado concesión de Licencias de establecimientos ubicados en la E.L.A.dado que no las tiene atribuidas en la legalidad de aplicación."
  Con ello se despejaría por completo una de las dudas planteadas por la E.L.A. en su consulta en orden a las competencias que ésta pudiera tener en esta materia (apertura de establecimientos, donde se entiende que estarían inmersos todos los aspectos que ello conlleva : calificación ambiental, instalación, funcionamiento, etc.), circunstancia ésta que, en cualquier caso, estaría solventada en virtud de lo que en dicho informe se indica.
  Tan sólo se hace una especie de reserva en favor del municipio respecto de materias que se han ejercido por éste y que deben ser objeto de ratificación por el mismo (disposición de bienes, operaciones de créditos y de Tesorería), y asimismo a lo que atañe a las relativas a Planeamiento Urbanístico e Imposición Local Autónoma (Regulación de Impuesto no así de Tasas), además -que nos resulta muy llamativo- concesión de Licencias de obras mayores.
  En este orden de cosas, y respecto de ésto último, sin perjuicio de que nos llama poderosamente la atención, entendemos se hace conveniente aclarar en la medida en que así lo creemos necesario lo indicado en dicho informe respecto de tal competencia municipal y su ejercicio en el territorio E.L.A., ello por dos razones :

  a.- Porque, como hemos tenido ocasión ya de analizar, la concesión de licencias de obras mayores en la E.L.A. por el municipio resulta meramente casual cuando no esporádico, en orden a que las escasas veces en que así ha hecho resultan poco relevantes respecto del volumen que desde el principio de los tiempos de la entidad local menor ésta ha venido desarrollando.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

b.- Y porque entendemos que, a juicio del que suscribe, en cuanto al sentido general de meritado informe, resulta contradictorio que se reconozca expresamente la competencia de la E.L.A. en cuanto a la apertura de establecimientos y sin embargo, por otro lado, se haga mención del ejercicio por el municipio respecto de concesión de Licencias de obras mayores, pues no podemos dejar de referir que la apertura e instalación de establecimientos de cualquier índole conlleva en su fase final la concesión de la correspondiente licencia urbanística (ya sea mayor o menor), pues en ningún caso podemos obviar lo que dispones el artículo 22 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que dispone lo siguiente :

> *"Artículo 22.*
> *1. Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.*
>
> *2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados.*
>
> *3. Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuere procedente."*

Esto es, ateniéndonos al punto 3 de referido artículo, deviene necesario que se tramite el correspondiente procedimiento de apertura del establecimiento en virtud del contenido del oportuno Proyecto Técnico presentado por el particular, y se realicen todos los trámites necesarios en este sentido : calificación ambiental, inspección de instalaciones, medidas correctoras, etc. para la obtención de la licencia de instalación y apertura para posteriormente otorgar la debida Licencia de obras, por lo cual nos resulta del todo incongruente que se pudiera entender como propia de la E.L.A una competencia para tal apertura y no así para la autorización de las obras respectivas cuando al fin y al cabo éstas dimanan del primigenio proyecto técnico que da pié a aquella.

- En segundo lugar, igualmente, la certeza y rotundidad con que se afirma por referido empleado público que : "*...Y como quiera que el único servicio que viene prestando el Ayuntamiento de Adamuz entre los regulados en el Art. 123 es el de cementerios*", pues, en resumidas cuentas, viene a significar que si bien son todos aquellos servicios detallados en el aludido art. 123 LAULA los que están es la esfera competencial de la E.L.A. de alguna manera expresamente reconocidos -a salvo del específicamente indicado-, también lo son todos aquellos que por efecto de la Disposición Transitoria Segunda de tal norma igualmente le son propios, por venir siendo desarrollados desde tiempo inmemorial por la misma, circunstancia ésta que el propio informe recoge en párrafos previos.

En síntesis, entendemos que indicado documento no sólo viene a corroborar de forma fehaciente la competencia de la E.L.A. en cuanto a la concesión de Licencias de apertura de establecimientos dentro del territorio de la misma sino que, subrepticiamente, vendría

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

igualmente a avalar que dicha entidad posee iguales atribuciones para las licencias urbanísticas que aquellas conllevarían, pues la mera referencia de contrario que se hace en el mismo no distorsionaría lo que tradicional y consuetudinariamente se ha comprobado estaba en el espectro competencial de aquella.

Y es que junto a todo ello, debemos añadir asimismo otros datos de gran relevancia que sustentan aún más el desarrollo y ejecución de esas competencias que de forma secular ha venido ejerciendo la E.L.A. objeto de este informe, como son el hecho de que se hayan aprobado por el órgano competente de la misma (Junta Vecinal) sendas Ordenanzas reguladoras de las tasa por el otorgamiento de Licencias Urbanísticas :

- En el primero de los casos, por acuerdo de la Junta Vecinal de 18 de diciembre de 1987, la "*Ordenanza reguladora de las tasas por otorgamiento de Licencias urbanísticas exigidas por el artículo 178 de la Ley del Suelo*", y la "*Ordenanza que regula la tasa por licencia de apertura de establecimientos"*. (BOP 31-diciembre-1987. publicación de aprobación provisional).

Si acudimos a lo que dispone el artículo 178 de la Ley del Suelo que se indica en el título de dicha Ordenanza -que entendemos se está refiriendo al correspondiente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS76), norma vigente al momento de publicación de tal ordenanza, y aún vigente actualmente-, comprobamos que el tenor literal de éste determina lo siguiente :

> *"Artículo ciento setenta y ocho.*
> *Uno.* ***Estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes****.*
> *Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público.*
>
> *Dos. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de esta Ley, de los Planes de ordenación urbana y Programas de Actuación Urbanística y en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.*
>
> *Tres. El procedimiento de otorgamiento de las licencias se ajustará a lo prevenido en la Legislación de Régimen Local. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los Planes, Proyectos, Programas y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.".*

Quiere ello decir que, de forma reglamentaria, ya de por sí la Entidad Local Autónoma de referencia venía a establecer y regular de forma inequívoca cuáles actos de contenido urbanístico que entendía como propios de ésta quedaban sometidos a la imposición tributaria que tal ordenanza establecía, lo que viene a significar que de forma fehaciente ésta asumía

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

que la competencia para otorgar las licencias a que se refiere el artículo 18 LS76 estaban bajo el marco de atribuciones que la misma podía desarrollar.

El examen del contenido de referido artículo 178 LS76 no deja lugar a dudas que las licencias cias para obras mayores (actos de edificación, obras de nueva planta, parcelación, modificación de estructuras de edificios) así como las de primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, quedaban bajo el arco competencial de la entidad, o al menos, ésta así lo entendía como efecto directo de lo dispuesto en la citada ordenanza.
No consta que dicha norma reglamentaria fuera objeto de recurso ni de reclamación, por lo que entendemos que la misma adquirió la firmeza administrativa necesaria para alcanzar su eficacia a todos efectos.

En igual sentido cabría pronunciarse respecto de la Ordenanza que regulaba la tasa por licencia de apertura de establecimientos, en tanto en cuanto, de la misma manera que la otra, venía a significar que la entidad local menor entendía asumidas como propias las competencias en esta materia.

- En el segundo caso, por acuerdo de la Junta Vecinal de 12 de diciembre de 2008, la "*Ordenanza reguladora de la tasa por Licencias urbanísticas de la Entidad Local Autónoma de Algallarin"*. (BOP 10-septiembre-2009. publicación de aprobación definitiva).

De la lectura del texto de esta otra Ordenanza cabe destacar lo dispuesto en dos de sus artículos :

- El artículo 2º "Hecho imponible" que dispone :

"ARTÍCULO 2º. HECHO IMPONIBLE.
Constituye el hecho imponible de la tasa la actividad municipal, técnica y administrativa, tendente a verificar ***si los actos de edificación y uso del suelo*** *se ajustan a lo realmente declarado por el sujeto pasivo de la tasa y respeten las normas urbanísticas, de edificación y policía previstas en la Ley del Suelo.".*

- Y el punto 1º del Artículo 9º "Declaración", que dispone :

"ARTÍCULO 9º.- DECLARACIÓN.
1.- Las personas interesadas en la obtención de una licencia de obras presentarán, previamente, en el Registro General la oportuna solicitud, con especificación detallada de la naturaleza de la obra y lugar de emplazamiento, en la que se haga constar el importe estimado de la obra, mediciones y su destino específico, ***junto con el proyecto visado por el colegio correspondiente, si éste fuere necesario****.".*

Es decir, en ambos casos, se deduce con meridiana claridad que la Ordenanza incluye sin lugar a dudas a las licencias urbanísticas en todo su elenco de posibilidades, fundamentalmente, y en lo que aquí interesa, a las que se refieren a obras mayores, pues la mención expresa a "*actos de edificación*" y más tarde, como documentación necesaria para acompañar a la solicitud de licencia, la exigencia de "*proyecto visado*" nos conduce necesariamente a pensar que se está refiriendo a ese tipo de obras de mayor envergadura. Recordemos que la Real Academia de la Lengua Española, define la palabra edificar cómo : "*Construir un edificio o cualquier otra obra cubierta para albergar personas.*".

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Por su parte, el artículo 8 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuando se refiere a los actos que están sujetos a licencia urbanística, dispone en su apartado d) que :

> *"Artículo 8 Actos sujetos a licencia urbanística municipal*
> *Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, o con la legislación sectorial aplicable, todos los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes:*
> *...*
> *d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.".*

D. José Santos Gómez, Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su ponencia "*Disciplina Urbanística. Licencias y protección de la legalidad urbanística en Andalucía*", en el apartado II.III de la misma, en lo que pudiera considerarse por el que suscribe como un texto aclaratorio de los conceptos urbanísticos "edificación, obras e instalaciones", así como la distinción entre obra mayor y obra menor, viene a señalar lo siguiente :

> *"El art. 7 del Decreto 60/2010, distingue las siguientes licencias: (...)*
> *b) de edificación, obras e instalaciones. En el presente apartado deben incluirse licencia para obras mayores y menores. Se considera importante distinguir entre las licencias para obras mayores y obras menores. En este sentido la jurisprudencia en sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero y 9 de octubre de 1990, ha sostenido que el criterio que nos permite distinguir ambas clases de obras es claramente casuístico, debiendo no obstante estarse al volumen de la obra, a su trascendencia y la complejidad o sencillez del proyecto. Se ha entendido generalmente que son obras menores aquellas de técnica sencilla, y escasa entidad constructiva y económica que buscan una simple reparación o mejoras ornamentales en el edificio, sin que en ningún caso afecte a la estructura del inmueble, así se expresa en sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1984, 5 de junio de 1987, 19 de julio de 1994 y 4 de abril de 1994. Este tipo de obras no precisa de proyecto técnico, como se expresa en sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1994 y 2 de octubre de 1995.Se consideran obras mayores por el contrario a las que afecten a la estructura de un edificio, (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1984), a la construcción de cocheras, (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985), a la modificación del aspecto exterior del edificio, (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1984), los movimientos de tierras (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1985 y 5 de junio de 1987), las edificaciones de nueva planta que precisen proyecto arquitectónico, (sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1989). La Ley 7/2002, en su art. 169 1.d) y el Decreto 60/2010, en su art. 8 d) excluyen de la licencia a las obras menores, que son las de modificación o reforma que no afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior de las edificaciones, pues así cabe interpretarlo a sensu contrario de la formulación del precepto citado".*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

A tenor de todo ello pues, cabe deducirse en buena lógica que la Ordenanza de referencia está asumiendo como tal que las licencias urbanísticas para la realización de obras mayores, que, a la postre, son las que revisten una mayor relevancia en cuanto a su incidencia en el plano urbanístico, quedan bajo el abanico competencial de la ELA, corroborando tal premisa el hecho de que el texto de aquella no distingue en sentido alguno la tipología de licencias que pudieran quedar incluidas o excluidas de su conocimiento.

Como resumen de este apartado de carácter fáctico no queda por menos que concluir que, sin perjuicio de la circunstancia aislada acaecida en el ejercicio 2011 -cuya singularidad reiteramos- lo cierto y claro es que ha quedado acreditado que, al menos durante los períodos de tiempo que se han referido, la Entidad Local Autónoma consultante ha venido ejerciendo la forma continua y pacífica las competencias en la concesión de Licencias para obras mayores, incluyendo la de primera ocupación de edificios e instalaciones, así como las de instalación y apertura de establecimientos. En este orden de cosas, haciendo un paralelismo con lo acontecido con otra E.L.A. de esta misma provincia -cómo ya hemos tenido ocasión de señalar con anterioridad-, podemos remitirnos a lo que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante Acuerdo de 19 de noviembre de 2013, señalaba en el Fundamento de Derecho Quinto de su resolución en relación con esa otra entidad local, en el cual expresamente decía lo siguiente:

> *"Quinto. Por cuanto antecede, ha quedado debidamente acreditado en el expediente tramitado que la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdo* ***ha venido ejerciendo, desde su creación*** *como EATIM, la competencia de concesión de licencias de obras mayores, competencia que debe ser garantizada según establecen las disposiciones anteriormente citadas. Este extremo no ha quedado desvirtuado por el escrito del Ayuntamiento de Córdoba, recibido el 1 de agosto de 2013, en el que se expresa que se han concedido nueve licencias de obras mayores en el territorio de Encinarejo desde 1957 a la actualidad, puesto que ni se acredita lo alegado ni, en el caso de que se hubiera hecho, tendrían incidencia alguna en comparación con el* ***ejercicio continuado y pacífico de la competencia*** *de concesión de licencias de obras mayores por parte de Encinarejo de Córdoba* ***a lo largo de toda su actividad administrativa****" .*

Es por ello que, en el mismo sentido y en iguales términos, cabría pronunciarse respecto de la E.L.A. de Algallarín, habida cuenta que, puestas en relación ambas entidades, resulta claro la casi absoluta identificación de la situación en que ambas se encuentran, partiendo del hecho de que ambas tuvieron idéntico origen : Se crearon por al antiguo Instituto Nacional de Colonización y fueron declaradas como Entidades Locales Menores por Decreto del Ministerio de la Gobernación, siendoles de aplicación posteriormente el Decreto de la Presidencia del Gobierno, Núm.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, y continuando ambas con una gestión y un desarrollo similar de competencias durante toda su vida administrativa dentro de los ámbitos territoriales respectivos en relación con los municipios matrices. Si cabe procede decir incluso que aquella otra tuvo hasta un desarrollo más conflictivo y azaroso que el de esta otra E.L.A. objeto de este informe, sobre todo por la intervención de su municipio matriz quizás más celoso y restrictivo en cuanto a las competencias que aquella venía llevando a cabo, y que a la postre llevó a la decisión de la Comunidad Autónoma sobre el conflicto de competencias de carácter positivo que se planteó.
No obstante, en aquél caso, la resolución final del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, adoptada en el Acuerdo referido, era contundente y no dejaba margen a la duda :

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

(...) En su virtud, con fundamento en las motivaciones que anteceden, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 61.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía, y 27.23 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta del Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 19 de noviembre de 2013, RESUELVO
Declarar competente a la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba en el conflicto de competencia planteado entre esta entidad y el Ayuntamiento de Córdoba en relación con el otorgamiento de licencias de obra mayor, instrumentado en sendas resoluciones de la Presidencia de Encinarejo de Córdoba, de fechas de 27 de junio y 4 de julio de 2001.

A tenor de ello, entendemos que, en virtud de los planteamientos y fundamentaciones que llevaron al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma a adoptar dicha decisión, nada obstaría a que, aún cuando ese no es lo deseable en este supuesto, llegado el caso, la decisión respecto de esta otra E.L.A. sería de igual sentido que aquella, por lo cual cabría ya a priori, desde esta perspectiva no teórica, admitir que las competencias que antaño le fueron reconocidas a aquella ELA, en cuanto a licencias urbanísticas, perfectamente serían reconocibles a la E.L.A. ahora consultante.

II.- Desde el punto de visto jurídico, partimos del hecho cierto de que las entidades creadas por el Instituto Nacional de Colonización nacieron con una alta mira competencial que en el supuesto de la E.L.A, consultante se ha vista reflejada por las distintas actuaciones que se han puesto ya de manifiesto y por ende, del desarrollo de las competencias ejercidas desde su creación.

- El antiguo Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 (RP52), el cual se encontraba vigente en el momento de la creación de la E.L.A. de Algallarín, establecía en su artículo 7.1, como regla general, que las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización constituirán el nuevo término municipal desde el momento de la adquisición, teniendo carácter excepcional su constitución en Entidades Locales Menores.
Asimismo el artículo 42 del citado Reglamento establecía que :

"Art. 42. Los caseríos o poblados que bajo la denominación de Parroquias, Lugares, Aldeas, Anteiglesias, Barrios, Anejos Pagos y otros semejantes, formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes, con características peculiares dentro de un Municipio, podrán constituir Entidades locales menores:
a) cuando se suprima el Municipio a que pertenezcan;
b) cuando por tratarse de núcleos urbanos de nueva creación se considere necesario dotarlos de administración propia;
c) cuando por alteración de los términos municipales pasen dichos núcleos a formar parte de otros Municipios;
***d) cuando las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización no reúnan los requisitos exigidos para constituir Municipio, pero sean asiento permanente de un núcleo de población;** y*
e) siempre que se solicite con arreglo a lo que se establece en el artículo siguiente.".

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Este artículo -que posteriormente sería reproducido casi con idéntica redacción por el artículo 41 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y que ya hemos analizado en el presente informe- venía a reconocer en su apartado d) que, determinados asentamientos que formasen *núcleos separados de edificaciones, familias y bienes, con características peculiares dentro de un Municipio* podían constituirse como entidades locales menores cuando las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización no reunieran los requisitos exigidos para constituir el municipio, pero fueran asiento permanente de un núcleo de población, circunstancia ésta que le fué así reconocida al núcleo poblacional o pueblo de Algallarín -como así lo denomina el Ministerio- por efecto del Decreto del Ministerio de la Gobernación, de fecha 24 de enero de 1958, creándose con ello la "*Entidad Local Menor de Algallarin*" dentro del término municipal de Adamuz (Córdoba).

Es decir, el Reglamento de Población actualmente vigente (RD 1690/1986, de 11 de julio) se limita a reproducir los términos del anterior de 17 mayo de 1952, por lo que no existen, a partir de este otro hito normativo, supuestos diferenciados en los que pudiera basarse un diferente rol competencial de los entes afectados, es decir, tanto del municipio matriz en cuyo término municipal se enclava la ELM como de ésta entidad propiamente dicha.

Al hilo de lo anterior cabe señalar que dicho Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, de 17-mayo-1952, en sus artículos 6 y 7, puntos 3 y 10, disponían que :

> *Art. 6.º Por motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, conversión de terrenos en regadíos, obras, públicas u otros análogos, podrán crearse Municipios segregando sus términos de los colindantes, siempre que por la importancia de la actividad productora de los nuevos núcleos se estime que han alcanzado o podrán alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad señaladas en el artículo anterior.*
>
> *Art. 7.° (...)*
> *3. Cuando el Municipio en que estuvieren enclavadas las expresadas fincas experimentara grave detrimento con la segregación o aquéllas no reunieren las condiciones requeridas por el artículo quinto para la creación de Municipios, pero constituyeren asiento permanente de un núcleo de población, formarán una Entidad local menor dentro del Municipio en que estén situadas.*
>
> *(...)*
> *10. Una vez creada la Entidad local menor, se constituirá con arreglo a lo previsto en el artículo 45."*
>
> *(Este art. 45 se refiere a las reglas de constitución de la respectiva Junta Vecinal de la Entidad).*

Conforme a ello, la decisión sobre este extremo dependía de dos tipos de requisitos:

a) de una parte, que por la importancia de la actividad productora de los nuevos núcleos se estime que han alcanzado o podrán alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad para sostener los servicios municipales obligatorios y,

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

b) de otra parte, el que la creación del nuevo municipio no supusiera para el anterior del que forman parte «grave detrimento».

Sobre esta base se planteaba que en el supuesto de que ello no fuera posible, si dichas fincas del Instituto Nacional de Colonización representaran un asiento permanente de un núcleo de población, éstas formarían (en sentido imperativo, no opcional) una Entidad Local Menor dentro del municipio en que estuviesen enclavadas, como a nuestro juicio entendemos fué el caso del núcleo poblacional de Algallarín.

A su vez el artículo 43.1 de RP52 venía a disponer que : "*La constitución de nuevas Entidades locales menores, en el supuesto del apartado b) del artículo anterior corresponderá determinarla al Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación y previo informe del Consejo de Estado, y en el del apartado d), se observarán las normas previstas en el artículo séptimo.*", por lo que, en orden a que el núcleo de Algallarín se había constituído como ELM sobre la base del apartado d) del artículo 42, procedía la aplicación de las reglas que se establecían en el indicado artículo 7º del mismo.

- Por otro lado, tenemos el Decreto 2697/1966, de 20 de octubre, sobre régimen para la constitución y funcionamiento de los pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización como Entidades municipales que, como ya hemos tenido ocasión de señalar en el presente informe, igualmente resulta de aplicación a la entidad de Algallarin, creada por Decreto del Ministerio de Gobernación de 28 de enero de 1958, ello en virtud de lo dispuesto en su artículo primero. En este sentido, como ya hemos referido con anterioridad, adquiere gran relevancia -en orden a lo que en este informe interesa- lo dispuesto en el artículo séptimo del mencionado Decreto 2697/1966, de 20 de octubre, por cuanto en el mismo se establece que estas Entidades Locales Menores tendrán todas las competencias de los municipios respectivos en orden a la organización de su hacienda y establecimiento y recaudación de arbitrios municipales.

- En ese orden de cosas, igualmente debemos acudir a lo que el Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto del Ministerio de Gobernación de 24 de junio de 1955, venía a disponer en su artículo 107, el cual enumeraba las competencias de las entidades locales de ámbito inferior al municipio, en su apartado e), lo siguiente :

> *"e)* ***La ejecución de obras y prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad cuando no estén a cargo del respectivo municipio****."*

En relación con el contenido de dicho apartado e) se nos aparece como oportuno señalar la suma importancia que el mismo reviste para lo que en este informe se aborda, pues el reconocimiento competencial que éste representa respecto de las Entidades Locales Menores creadas al amparo del mismo, a nuestro juicio, es el hito fundamental que marca el punto de partida del nivel competencial que la Entidad objeto de estudio pudo haber alcanzado desde su origen como tal y columna vertebral de todas aquellas actuaciones que bajo ese paraguas ésta haya venido realizando desde entonces, por lo que, siguiendo el criterio que se expuso en el Fundamento de Derecho Segundo,in fine, del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía al que ya hemos aludido en varias ocasiones, respecto de las posibles competencias de otra E.L.A., cabe en buena lógica deducir y decir que la entidad consultante estuvo

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

ejerciendo desde su creación la competencia de concesión de licencia de obras mayores en su ámbito territorial, por lo que le es de plena aplicación el supuesto previsto.

- Igualmente, en la evolución histórica que dichas Entidades Locales Menores han tenido, y las respectivas regulaciones que se han sucedido desde su creación en la década de los 50 del siglo pasado, en primer término conviene señalar que tanto en el plano doctrinal como jurisprudencial no se advierten o al menos no se estima que deban apreciarse diferencias entre las Entidades Locales Menores (o Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio - EATIM) creadas al amparo de la legislación estatal y las Entidades Locales Autónomas reguladas que fueron, en principio, por la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (actualmente derogada) por la diferencia de competencias atribuidas en el artículo 38 del TRRL como norma estatal y artículo 52 de dicha Ley Autonómica.

Esta norma autonómica fue la que en primer término se ocupó de regular las Entidades Locales Menores del territorio andaluz, artículos 47 a 70, pasando a denominarlas "*Entidades Locales Autónomas*" tal cual hoy las conocemos. Es el artículo 53 de esta norma el que dispuso las competencias propias "*mínimas*" que se reconocían a dichas E.L.A., señalando lo siguiente :

> *"Artículo 53*
> *1. Las Entidades locales autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, prestarán, **como mínimo**, los siguientes servicios:*
> *a) Concesión de licencias de obras menores.*
> *b) Pavimentación, conservación y reparación de vías urbanas.*
> *c) Alumbrado público.*
> *d) Limpieza viaria.*
> *e) Ferias y fiestas locales.*
> *f) Abastos.*
> *g) Funerarios.*
> *h) Abastecimiento domiciliario de agua potable.*
> *i) Alcantarillado.*
> *j) Recogida de residuos.*
> *k) Control de alimentos y bebidas.*
> *En el ejercicio de estas competencias se tendrá presente, en todo caso, la debida coordinación con el municipio.*
>
> *2. Los Ayuntamientos, en el marco de sus competencias propias, podrán delegar en las Juntas vecinales, de acuerdo con su capacidad y en atención a la mayor proximidad de la gestión administrativa respecto a los ciudadanos, el ejercicio de sus competencias cuando dicha prestación se halle localizada en el ámbito territorial de la propia Entidad."*

Pero al igual que actualmente ocurre con la Ley 5/2010, de 11 de junio, LAULA, resulta de especial relevancia a los efectos de determinar el nivel competencial de las ELM creadas con anterioridad a dicha norma, lo que su Disposición Transitoria Segunda dispone, pues su contenido tiene iguales consecuencias :

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

"Segunda (D.T.)
La Consejería de Gobernación regulará el proceso de adaptación de las Entidades de ámbito inferior al municipio, que incluirá, en todo caso, audiencias de las partes interesadas.

Sin perjuicio de lo anteriormente dispuesto, las Entidades locales autónomas que se hubiesen constituido con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley mantendrán el nivel de competencias y recursos de que disfruten si éste fuese en algún aspecto superior al contemplado en esta Ley.*"*

Siguiendo el el ámbito autonómico, el Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales (actualmente derogado), venía asimismo a determinar en su artículo 55 - dentro del Capítulo II "*Del Régimen Jurídico de las Entidades Locales Autónomas*", Título II- lo siguiente :

"Artículo 55. Competencias propias de las Entidades Locales Autónomas.
1. Conforme al apartado primero del artículo 7 de la Ley 7/1985, sólo por ley podrán determinarse las competencias propias de las Entidades Locales Autónomas. En todo caso,ya salvo de lo que pudiera establecer la legislación sectorial, dichas entidades ***prestarán como mínimo*** *los servicios relacionados a que se refiere el apartado primero del artículo 53 de la Ley 7/1993.*
2. Las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/1993, una vez adaptadas al régimen jurídico previsto en dicha ley, podrán mantener como propias aquellas competencias que efectivamente vinieren ejerciendo de entre las contenidas en el artículo 38 del 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. El acuerdo que determine su adaptación especificará cuáles sean esas competencias."

Dicho texto reglamentario reiteraba en cierta manera el contenido del artículo 53.1 de la Ley, recalcando el término de "mínimos" que aquella establecía y remitiéndose, para el caso de las entidades constituidas con anterioridad al texto legal que desarrollaba, a lo que la normativa estatal (RDLeg. 781/1986) disponía en relación con las Entidades Locales Menores, y donde, a los efectos de nuestro análisis, en el caso que nos ocupa, entendemos debemos ceñirnos a lo que se preceptuaba en el artículo 38, letra e), de aludida normativa nacional, por cuanto recordemos se reseñaba que : "*...e) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio*." que, en idénticos términos, como ya hemos visto, venía a repetir lo que la Ley de Bases de Régimen Local de 24/6/1955 disponía en su artículo 107,letra e).

Es decir, remitiendonos pues desde este primer estadío normativo autonómico a los antecedentes que ya hemos analizado en orden a lo que la normativa estatal había reconocido de forma amplia a los entes locales menores como competencias a desarrollar por éstas, no nos queda por menos que reiterar y sostener el planteamiento que ya hemos indicado con anterioridad en cuanto que entendemos que la E.L.A. de Algallarín vendría desde desde el momento de su creación asumiendo como propia la concesión de licencias de obras para obras mayores y licencias de apertura de establecimientos, tal cual consta en la relación facilitada por ésta.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

- En plano jurisprudencial, partimos de la relevante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1986, donde taxativamente se establece la doctrina de que "Las entidades locales menores tienen competencia para las aprobaciones inicial y provisional de los planes parciales y especiales, dentro de sus límites territoriales y respetando las líneas generales del plan general.". En aludida Sentencia, sobre la base de la alegación hecha por la parte recurrente (Fundamento de Derecho 4º in fine) que venía a señalar : "*...declarado por el Tribunal Constitucional el carácter diferenciado de los Entes Locales respecto del Municipio a que pertenecen por sentencia de 2 de febrero de 1981 , debe interpretarse sobre esta base el artículo 107 de la Ley de Régimen Local , en relación con el principio constitucional de autonomía.*", en su Fundamento de Derecho Quinto manifestaba expresamente :

> *"Quinto. Indudablemente, esta última alegación resulta la más transcendente y aunque es cierto que la sentencia del Tribunal Constitucional citada concede a las Entidades Locales Menores una especial relevancia, al afirmar que su creación, modificación o disolución no afecta sólo y exclusivamente a la Entidad Municipal en que se constituyen y que su existencia implica necesariamente algún modo de distribución sobre el territorio, de ello no puede colegirse que la relación de competencias que establece el artículo 107 de la Ley de Régimen Local deba estimarse extendida de tal modo que asuma todas las que corresponden al Ayuntamiento, máxime cuando las disposiciones específicas, como sucede con los artículos 31 de la Ley de Régimen del Suelo y el 123 del Reglamento de Planeamiento reserva a las citadas Corporaciones de modo concreto la redacción y tramitación de los planes generales; **pero excluidos éstos, todos los demás, concretamente, los parciales y especiales, así como los Estudios de detalle y los proyectos de urbanización pueden ser promovidos, redactados y tramitados por las Entidades Locales Menores, siempre y cuando los efectos de ellos no traspasen los límites territoriales a la que extienden su competencia o afecten a las líneas generales obligatorias dimanantes del Plan General, lo que significa que tales Entidades Locales Menores tienen competencia para las aprobaciones inicial y provisional, correspondiendo a la definitiva el control de la observancia de los límites señalados,** a realizar, bien de oficio o como consecuencia de las protestas que en la información pública correspondiente puedan realizarse; y a esta hermenéutica no son obstáculo las sentencias de esta Sala citadas de 20 de octubre de 1977 y de la de junio de 1979, por cuanto ellas realizan una interpretación de los preceptos con arreglo a la legalidad anterior al texto constitucional y a la hermenéutica derivada de la sentencia citada de 2 de febrero de 1981 , determinante de un giro copernicano en la interpretación dicha, siquiera deba destacarse que la primera de las citadas sentencias, relacionada con el otorgamiento de licencias de obras en la Entidad Local Menor recurrente, se halla más cercana a la actual hermenéutica que la segunda, pues aunque es cierto que al final del considerando primero se hace relación a la falta de retención de la competencia por el Ayuntamiento de San Cugat del Valles y a la distribución de los ingresos fiscales derivados del ejercicio de tal competencia, **no debe olvidarse que con anterioridad se señalaba como competencia de la Junta vecinal cuantas atribuciones se asignan en la Ley al Ayuntamiento con respecto a la administración municipal (apartado c) del artículo 125 de la Ley de Régimen Local), siempre que las mismas pudieran circunscribirse al territorio de la Entidad Local Menor**.".*

Junto a dicha Sentencia, de una importancia trascendental para considerar en sentido positivo las aspiraciones competenciales de la E.L.A., y asimismo de aquella otra Sentencia a que ésta

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

se remite -STS de 20 de octubre de 1977- así como la Sentencia del Alto Tribunal de 4 de junio de 1979 (en cuyo Resultando Segundo, segundo párrafo, en orden a lo que disponía la sentencia apelada, confirmada por dicho Tribunal, se indica : *"...Que por lo que respecta a la causa de nulidad de pleno derecho alegada por la parte recurrente, con base en la incompetencia del Ayuntamiento demandado para adoptar los actos administrativos impugnados, es necesario establecer con carácter prioritario, que el hecho de que la finca propiedad del recurrente, se encuentre toda ella ubicada en el término de la Entidad Local Menor de Loma de Montija, en la que, por lo tanto, se realizaron los hechos que han impedido el uso normal del camino a que estas actuaciones se contraen, no es obstáculo para que el Ayuntamiento de la Merindad de Montija, pudiera actuar para impedir lo que estimaba era una usurpación del uso público del referido camino, y ello es así, porque si bien la competencia de las Entidades Locales Menores tiene naturalmente por base su jurisdicción territorial, no se debe olvidar, sin embargo, que ese territorio no deja de integrar el término del Municipio a que pertenecen estos entes menores, al igual que los residentes en un núcleo de población constituido en Entidad Local Menor, forman parte del Municipio a que esta pertenece; la competencia que el artículo 107 de la Ley de Régimen Local concede a las mencionadas Entidades Menores, y concretamente, el apartado b) de dicho precepto-policía de caminos rurales-, ha de entenderse en el sentido de que* ***la actividad que se les atribuye está limitada para obras o servicios de las clases allí indicadas, que sean de su exclusivo interés****, pero cuando, como ocurre en el presente caso, no es del exclusivo interés de los residentes en la Entidad Local Menor de Loma de Montija, sino que también afecta a los vecinos de otras Entidades Menores, así como a los de la propia, capitalidad del Municipio es evidente, que la defensa y restitución del supuesto uso público del indicado camino, entra dentro de la competencia general del Ayuntamiento, basada en una más amplia planificación de las necesidades del termino, competencia general, que subsiste lógicamente sobre la parte del camino incluido en el territorio de la Entidad Local Menor, al no ser su uso exclusivo de esta última,...",* lo que a la postre venía a significar que de forma indirecta el Tribunal admitía la premisa, amparada en el artículo 107.e) TRLBRL1955, de unas unas competencias en obras y servicios en favor de las Entidades Locales Menores en tanto en cuanto limitadas al interés exclusivo de éstas, no admitiendo por contra supuestos en que éste interés sobrepasa tal limitación).

También en este sentido reseñar, entre otras, lo que la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 29 de diciembre de 1986, exponía en su Fundamento de Derecho Segundo que, al fin y al cabo reitera una vez más lo que ya venía reconociendo en resoluciones anteriores : "...
doctrina plenamente aplicable al caso de una Entidad Local Menor que es también Administración Pública (artículos 10,b de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, 41 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación de 17 de mayo de 1952 y sus disposiciones concordantes) y que tiene plena competencia dentro de su territorio para la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de interés de la Entidad (artículos 107-e y 101,24 de la citada Ley de Régimen Local), como es el caso actual en el que el contrato de cesión del terreno de propios que la Entidad Local Menor apelada transmitió al Instituto religioso apelante.".

En esta materia igualmente nos cabe aludir, en el ámbito andaluz, a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, relativa a recurso interpuesto contra la Orden de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de 13 de junio de 1997 (B.O.J.A. 5 de julio), por la que se regulaba el proceso de

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

adaptación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio en entidades locales autónomas, en cuyo Fundamento Jurídico Tercero, se manifiesta en los siguientes términos :

> *"...Para justificar el complicado proceso de adaptación regulado en la Orden impugnada que en nada difiere del proceso de creación regulado en los artículos 48 y siguientes de la Ley , mantiene la Administración con apoyo en parte del Dictamen del Consejo Consultivo que existe una diferencia fundamental entre las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, creadas al amparo de la legislación estatal y las Entidades Locales Autónomas reguladas en la Ley por la diferencia de competencias atribuidas en el artículo 38 del Texto Refundido y artículo 52 de la Ley Autonómica.*
> *No podemos compartir dicha apreciación pues con independencia de su distinta denominación tanto unas como otras son entes locales (artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local y 47 de la Ley 7/1993 de Demarcación Municipal de Andalucía) y Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio conforme al artículo 45 de la Ley de Bases y esa asignación de competencias puede ser mayor o menor, de ahí que la propia Disposición Transitoria Segunda establezca que "Las Entidades Locales Autónomas" que se hubiesen constituido con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley mantendrá el nivel de competencias y recursos de que disfruten si éste fuese en algún aspecto superior al contemplado en esta Ley": pero ello desde luego no altera su naturaleza jurídica, sino el régimen jurídico aplicable en virtud de los dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Bases de Régimen Local ."*

El contenido de estas resoluciones judiciales, en su conjunto, y de forma particular básicamente la de 27-enero-1986 -por estar referida expresamente a la materia urbanística- no puede ser más elocuente, sentándose con ello doctrina en cuanto a la plena y completa competencia que poseen las Entidades Locales Menores constituídas con anterioridad a la normativa autonómica en lo que a la concesión de Licencias urbanísticas se refiere, sin que entendamos a la vista de lo interpretado por el Alto Tribunal sea necesario entrar a discernir si se trata de obras mayores o menores, proyectos de urbanización, planeamiento de desarrollo, etc, pues no nos cabe duda que a priori todas ellas, en tanto en cuanto sean del interés exclusivo de éstas, podrían estarían bajo su elenco competencial, sin perjuicio de lo que más tarde indicaremos respecto de la legislación autonómica en materia urbanística.

- Por último, por su relevancia doctrinal y por su cercanía en cuanto al tratamiento del asunto, cabe referirnos al Dictamen jurídico sobre " *Las Competencias de las Entidades Locales Autónomas" (particular referencia a sus competencias urbanísticas)* que fue elaborado por los profesores D. Manuel Rebollo Puig y D. Rafael Pizarro Nevado, del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, con fecha 17 de julio de 2001, a instancias de la Federación Andaluza de Entidades Locales y Municipales, el cual para su estudio tuvo como ejemplo de referencia la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba; estudio éste que, como puede comprobarse, fué presentado con anterioridad a la Ley 2/2002 de 17 de Diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía -que no entró en vigor hasta el año 2003- y también por supuesto anterior a la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, aunque eso sí, posterior a la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, actualmente derogada por aquella otra Ley, lo que a la postre supone que los razonamientos y postulados que se sostienen en el mismo se estructuran sobre los planteamientos de la normativa entonces vigente y en la anterior a ésta, pero que, de cualquier manera, al menos en los axiomas básicos que plantea tal estudio, estimamos pueden ser perfectamente mantenidos en la situación en que ahora nos encontramos respecto de la E.L.A. objeto de este informe.

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Sostiene este estudio la premisa de que "*estamos, por tanto, ante un ente con personalidad jurídica, un ente, además, territorial* (esta afirmación se fundamenta por lo ponentes sobre la base del paralelismo y similitud entre la enumeración de potestades que tanto la LBRL -art. 4.1- y la LDMA -art.52- fijaban aquella para los municipios y ésta para las E.L.A., y en orden básicamente en la amplitud del reconocimiento a favor de éstas últimas, -circunstancia ésta que en vino así a ser deducida en gran medida por el Consejo Consultivo de Andalucía en dictámenes Núms. 17/1999, de 4 de enero, 189/1999, de 21 de diciembre y más recientemente por el 102/2007, de 7 de marzo-) *que, por ello, no tiene sólo órganos propio,sino una población que es toda la que vive asentada en un territorio con unos intereses generales diferenciados que son los que ha de servir: no es pues un instrumento de los intereses generales del municipio sino de unos intereses distintos -aunque normalmente no opuestos ni incompatibles con aquellos sino tal incluso concordantes- privativos y específicos*.".

Con arreglo a ello, indica este estudio que al segundo de los elementos de la autonomía local se le suele aludir como "*libre gestión y administración*", y este elemento se diversifica en varias facetas y en ellas puede distinguirse un contenido positivo, que efectivamente permite tomas decisiones por quienes representan al ente autónomo, y un contenido negativo que restringe -aunque no elimina por completo- las posibilidades de otras Administraciones superiores de inmiscuirse, controlar o condicionar esas decisiones.

En cuanto a los servicios y competencias mínimas y obligatorias de las E.L.A. se indicaba : "*Junto a esto, el art. 53.1 LADT es el paralelo al 26 LRBRL enumerando los servicios que obligatoriamente han de prestar las entidades locales autónomas. Pero aquí el artículo es todavía más expresivo porque aclara que lo harán "en el ejercicio de sus competencias propias". Lo que en el art. 26 LRBRL estaba implícito aquí esta explícito. Pero,con todo, no debe pensarse que este art. 53.1 LADT tenga el sentido de enunciar el "techo competencial" de las entidades locales autónomas de Andalucía. Muy al contrario, es un* ***mínimo*** *que, al mismo tiempo,* ***supone una obligación*** *de estas entidades...*". Y posteriormente continúa diciendo : "*De lo anterior se desprende una ruptura de la uniformidad de manera que las* ***competencias propias*** *de cada entidad local autónoma pueden establecerse en función de concretos intereses, de su singularidad, de su capacidad de gestión, de su tradición o grado de consolidación, de su posición respecto al conjunto del municipio o de otros aspectos más o menos relevantes que en cada caso cabe apreciar con gran libertad...*". Especialmente, por lo que puede resultar de aplicación a nuestro caso, se llama la atención de lo que este estudio venía a deducir a este respecto y así señalaba que : *"En consecuencia, para estas entidades, en lo que se refiere a competencias, hay un doble límite mínimo : han de tener todas las competencias del artículo 53 LADT y, además, todas la competencias que ya vinieran ejerciendo. La LADT que, en general, como se ha venido explicando, da decididos pasos en la dirección de potenciar estas entidades de ámbito territorial inframunicipal, quiere además preservar de cualquier retroceso a aquellas que por la causa que fuere tuvieran un nivel de competencias y de recursos superior.",* y en orden a ello, dada la legislación anterior, en particular lo que el artículo 38 TRRL atribuía como competencias de estos entes locales menores, trae consigo la posibilidad de que ostentaran en este sentido competencias superiores a las establecidas en el artículo 53 Ley 7/1993 (en la actualidad, como ya hemos analizado con anterioridad, el artículo 123 LAULA viene a repetir el contenido de aquél artículo con una similitud casi absoluta), derivada fundamentalmente de lo que el apartado e) de aquel art. 38 disponía, cuyo texto, ya mencionado anteriormente, recordemos señalaba : "*...e) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio*.",

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

concluyendo referido estudio en este orden de cosas que "*Lo importante es que de hecho ejercían* -refiriéndose a la E.L.A. tomada de ejemplo- *esas competencias lícitamente según era aceptado pacíficamente por los propios municipios y demás Administraciones. Y es eso lo que ahora se puede y se debe preservar en virtud de la disposición transitoria segunda de la LADT… la LADT impone la conservación de ese status quo"*. Recordemos que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y la correlativa de la Ley 5/2010, de 11 de junio, LAULA, tienen exactamente la misma redacción, por lo que lo expuesto en este sentido en relación con aquella norma, actualmente derogada, ha de mantenerse actualmente en relación con la normativa autonómica vigente, entendiendo a nuestro que tales postulados son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa.

En cuanto al tratamiento específico que dicho estudio hace de las competencias urbanísticas en tanto en cuanto éstas pueden ser desarrolladas por las E.L.A. sobre la base de los planteamientos y postulados en él esgrimidos, y en el que se desglosan éstas de forma pormenorizada, argumentaciones éstas que posteriormente son igualmente tomados en idéntica redacción por el Informe emitido por este Servicio Jurídico provincial, con fecha 23 de enero de 2013, en relación asimismo con petición formulada por la misma Entidad Local Autónoma que sirvió de ejemplo a aquél estudio, y habida cuenta su extensión, entendemos oportuno y conveniente dejarla solamente referida para su consulta en aquellos términos, los cuales, en líneas generales, pueden seguir sosteniéndose en la actualidad sin perjuicio de las actualizaciones que procediesen y de determinadas precisiones respecto de su contenido.

En síntesis, este tratamiento doctrinal que guarda como hemos dicho una cuasi similitud con la cuestión que ahora nos ha sido sometida a consulta, nos conduce de forma casi irremisible a las mismas conclusiones que ya veníamos sosteniendo sobre los postulados fácticos y jurídicos que hemos examinado, avalados igualmente por una jurisprudencia nacional y regional, en cuanto que determinadas Entidades Locales Menores (o Autónomas, en nuestro caso) que se identifican con determinados condicionantes históricos y seculares, poseen un nivel superior de competencias respecto del mínimo regulado por la Comunidad Autónoma, que les faculta para el ejercicio y otorgamiento de autorizaciones y licencias en materia urbanística y de servicios, concretadas especialmente, entre otras actuaciones, a lo que se refiere a obras mayores y apertura de establecimientos.

QUINTO.- En el Derecho público la idea de capacidad se sustituye por la de competencia. Por ello la competencia es la medida de la capacidad de cada órgano o ente público. La competencia supone, por tanto una habilitación previa y necesaria para que la entidad o el órgano pueda actuar válidamente. Tanto en las leyes y otras normas, como en la jurisprudencia y las obras doctrinales nos encontramos frecuentemente con una utilización indistinta de los términos "competencia", "potestad", "atribuciones", "facultades" dependiendo del contexto. Encontramos unas veces que con "competencia" se hace referencia a las funciones de las Entidades mientras que se emplea el término "atribuciones" cuando se trata de órganos.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1983 define la competencia como "*el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo*". Esta idea material que identifica la competencia como un conjunto de funciones se corresponde con una acepción jurídica más precisa.

La competencia tiene carácter irrenunciable. Así lo dispone la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público en su artículo 8 y en relación a las competencias atribuidas a un órgano

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

administrativo recalcando que "*se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia*".

A diferencia de las potestades administrativas que responden al concepto de poderes jurídicos reconocidos abstracta y expresamente por el ordenamiento, que atribuyen a su Administración titular una habilitación para desarrollar actuaciones ejecutivas concretas, productoras de efectos actuales o potenciales sobre la esfera de los administrados, en un ámbito más menos determinado, con el fin de satisfacer el interés general; la competencia, es la medida de la esfera de atribuciones de cada Administración -competencia subjetiva o de la persona jurídico-pública- o de cada órgano dentro de la misma -competencia orgánica-. Se configura así como requisito esencial de validez del acto administrativo (Véase STS 22-3-83), o de la correspondiente disposición general en cuyo defecto aquel es inválido por vicio de anulabilidad o por vicio de nulidad con arreglo a lo dispuesto en los artículo 47 y 48 LPACAP. Por lo tanto, es de ejercicio imperativo, es irrenunciable. Por definición, al ser suponer la concreción de una previa potestad administrativa, sólo puede ejercerse por Administraciones en sentido estricto, a través de sus órganos o unidades.

En este sentido las reglas básicas de competencia en materia de actos administrativos que pueden identificarse son :

a) La competencia es irrenunciable (como así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1997). La renuncia a la misma sería nula de pleno derecho.

b) Su ejercicio corresponde precisamente a los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia (STS 4-11-85), salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en un norma con rango de Ley. La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

c) La atribución competencial inicial (previa al empleo de técnicas de alteración) tiene que ser efecto de una declaración normativa (STS 18-2-92), de un título normativo habilitante de la actuación de una Administración pública y, dentro de ella, de un órgano.

Es por ello que, en el caso que nos atañe, si por vía de la norma -en nuestro caso tanto estatal como autonómica- que reconoce que las E.L.A. pueden estar dotadas de competencias propias por encima del nivel mínimo competencial regulado en dichas normas -que en ningún caso puede considerarse un techo competencial de éstas- por efecto de que con anterioridad a las mismas dichas Entidades ya las tuvieran reconocidas o vinieran ejerciéndolas a título de propias, que, a la postre, sería el título normativo habilitante necesario para el ejercicio de tales competencias, no nos cabe por menos que señalar que, bajo este supuesto, tales competencias tendrían el carácter de irrenunciables.

SEXTO.- En cuanto al contenido de la Licencia Urbanística a los efectos de estimar el alcance de las competencias que cabría ejercer en este sentido por las Entidades de referencia, nos tenemos que remitir en un principio a lo que Ginés Valera Escobar, Técnico Superior de Administración General del Ayuntamiento de El Ejido, en su obra "*Una aproximación al procedimiento de otorgamiento de licencia municipal de obras y apertura de establecimiento en Andalucía*" (Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. 2004) definía cuanto trataba la intervención municipal de la actividad de los ciudadanos por medio de la figura jurídica de licencia : "*...Conceptuada la licencia como todo acto administrativo de naturaleza declarativa que remueve la limitación al ejercicio de un derecho preexistente, previa comprobación que hace la Administración Pública de su adecuación a la normativa aplicable a la luz del interés general, el art. 21 del RSCL impuso el deber de obtener preceptiva licencia urbanística respecto a las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

de los mismos, con objeto de adverar fundamentalmente el ajuste del acto propuesto a los instrumentos de ordenación urbana; el cumplimiento por el Promotor del deber de realizar previa o simultáneamente la urbanización y si la edificación pudiere destinarse a un concreto uso en función de la zonificación pormenorizada, por reunir las condiciones técnicas de seguridad, salubridad y estéticas exigibles a su ubicación.", previamente a dicha conceptuación, el mismo autor señalaba : "*El artículo 1 del RSCL 3.2 autoriza a los Ayuntamientos para intervenir la actividad de sus administrados en el ejercicio de la función policial de existir perturbación o riesgo grave de alteración de la tranquilidad, seguridad, salubridad ciudadana, con el fin de restablecer o mantener el orden público; en el sistema urbanístico, para velar por el cumplimiento de los instrumentos de ordenación debidamente aprobados, y en los demás casos legalmente tasados en su motivación y finalidad. Todo ello por medio de Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno; sujeción a previa licencia u otro acto de control preventivo y órdenes individuales que impongan un hacer o no hacer, como enumera el apartado 1 del art. 84 LBRL",* obviamente, en cuanto a que en este se refiere a los Ayuntamientos, en nuestro caso debemos realizar la abstracción necesaria para entender que tales afirmaciones son trasladables en sus justos términos a la competencias que en este sentido están en el derecho de poder desarrollar determinadas E.L.A. como la de Algallarin.

- Partiendo de la normativa estatal en materia urbanística, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisan las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable, así todo acto de edificación requiere la preceptiva licencia municipal.

Con arreglo a lo que disponía el todavía parcialmente vigente Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 178, apartados 1 y 2 (así como en iguales términos el artículo 1 del :Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana) :

> *1. Estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la. modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la. colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía, pública y los demás actos que señalaren los Planes. Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público.*
> *2. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de esta Ley, de los Planes de ordenación urbana y Programas de Actuación Urbanística y en su caso, de las Normas Complementarías y Subsidiarias del Planeamiento."*

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 30 de noviembre de 1981, venía a establecer a este respecto que es necesario que se trate de un uso del suelo desde el punto de vista urbanístico. La licencia resulta exigible y preceptiva para los actos que, aunque no estén relacionados expresamente, puedan conceptuarse como de edificación o uso del suelo.

Centrándonos ya en el ámbito andaluz, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), en su artículo 169 (con las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley 3/2019, 24 septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía), establece en sus apartados 1 a 3 que :

> *"1. Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta Ley o a la legislación sectorial aplicable,* ***los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo****, y, en particular, los siguientes:*
>
> *a) Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la sección sexta del capítulo II del título II de la presente ley, salvo que estén contenidas en proyectos de reparcelación aprobados.*
> *b) Las divisiones y segregaciones en cualquier clase de suelo.*
> *c) Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.*
> *d) Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados.*
> *e) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.*
> *f) La ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso.*
> *g) Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento.*
> *h) Cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.*
>
> *2. Están también sujetos a previa licencia urbanística municipal los actos de construcción, edificación y uso del suelo o del subsuelo que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deba otorgar la Administración titular de dicho dominio.*
> *3. No están sujetos a previa licencia las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución a las que se refiere el artículo 158, ni los actos de las Administraciones Públicas necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad urbanística.*
> *Tampoco requieren licencia aquellos actos que estén sujetos a declaración responsable o comunicación según lo dispuesto en el artículo 169 bis.*
> *(...)".*

En iguales términos se pronuncia el artículo 8 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A tenor de ello, bajo nuestro entender, la competencia en la concesión de Licencias que a tenor de cuanto hemos expuesto estaría en el abanico de atribuciones que la E.L.A. de referencia podría desarrollar, no estaría limitada simple y llanamente al otorgamiento de licencias de obras menores y mayores, sino que por añadidura esta intervención necesaria que la entidad local debe realizar en la actividad de sus ciudadanos ha de extenderse a ese otro elenco de actuaciones que la administración debe controlar en el ámbito urbanístico con arreglo al articulado referido, destacando en este sentido aquellas otras que se refieren a parcelaciones y segregaciones y a la ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general. Y es que es de

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

recordar que éstas últimas tienen una más que estrecha relación con las de obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase, de ahí la importancia en que su gestión vaya especialmente entrelazada con éstas y de que, obviamente, todo ello esté en manos del mismo ente.

- Al hilo de todo ello, y en igual sentido, cabe referir de la misma manera todo lo concerniente a la Disciplina Urbanística, pues si la intervención de la E.L.A. en la actividad de los ciudadanos de la misma se extiende por antonomasia a todos los actos que la normativa determina -o, en su caso, el propio Plan General de Ordenación Urbanística del municipio así lo estipula- en orden a la emisión de la correspondiente Licencia, no deja por ello de revestir una importancia vital el régimen de la disciplina urbanística en cuanto a la vigilancia, inspección y, en su caso, sanción de todos esos actos sometidos a autorización en el supuesto de que se conculque por los interesados la legalidad vigente.

La disciplina urbanística en Andalucía viene regulada tanto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), como en el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (modificado por el Decreto 327/2012, 10 julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios). Tanto una como otra dan una especial relevancia al acto de concesión de Licencias Urbanísticas así como a la inspección, protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, suspensión de licencias y órdenes de ejecución y, en último término, las infracciones urbanísticas y las sanciones consecuentes. En este orden de cosas, los artículos 186 y 187 LOUA determinan, en cuanto a la relación entre las actuaciones de protección de la legalidad y el procedimiento sancionador que :

> *"Artículo 186 Requerimiento de legalización y procedimiento sancionador*
> *1. La apreciación de la presunta comisión de una infracción urbanística definida en esta Ley dará lugar a la incoación, instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador, sean o no legalizables los actos o usos objeto de éste.*
>
> *2. El procedimiento derivado del requerimiento que se practique instando la legalización y, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada se instruirá y resolverá con independencia del procedimiento sancionador que hubiera sido incoado, pero de forma coordinada con éste.*
>
> *Artículo 187 Imposición de la sanción y reposición de la realidad física alterada*
> *Si en el momento de formularse la propuesta de resolución en el procedimiento sancionador aún no hubiera recaído resolución en el de la legalización, se deberá hacer constar expresamente la pendencia de la adopción de las medidas procedentes para el pleno restablecimiento del orden jurídico infringido y, por tanto, en su caso, para la reposición a su estado originario de la realidad física alterada."*

Al objeto de que pueda entenderse que estas actuaciones de la administración de carácter coercitivo se encontrarían incluidas de igual manera en esa competencia que, a nuestro juicio, posee la E.L.A. consultante en lo que a materia urbanística se refiere, y sin perjuicio de que al respecto conviene reiterar la estrecha e íntima relación que subyace en este tipo de actuaciones tanto de control como de protección de la legalidad urbanística, no podemos obviar que tal competencia le viene de la mano de la potestad sancionadora que expresamente se reconoce a las Entidades Locales Autónomas. Recordemos que, en el ámbito de la legislación andaluza, fué desde un primer la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, en su artículo 52, quien en el apartado 1 letra h), quien reconocía de forma taxativa tal potestad en favor de estas entidades disponiendo : "*1. Las Entidades locales autónomas tendrán, en la esfera de su competencia, las siguientes potestades y*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

prerrogativas: ...h) Sancionadora, expropiatoria y ejecución forzosa". Posteriormente, ha sido la Ley 5/2010, de 11 de junio, LAULA, la que, en parecidos términos, ha regulado tal potestad disponiendo en su artículo 122, apartado 1 letra h), que : "*1. Las entidades locales autónomas tendrán, para el ejercicio de sus funciones, las siguientes potestades y prerrogativas: ...h) Sancionadora de ejecución forzosa de sus actos.*" (este artículo suprime la potestad expropiatoria que si le reconocía la legislación anterior).

Esta potestad sancionadora se traduce en la capacidad que tienen las Administraciones Públicas para vigilar y corregir las conductas de los ciudadanos. Ello trae causa de que conforme al artículo 103 de la Constitución, la Administración "*sirve con objetividad los intereses generales*", y es esta función de garante del interés común la que le confiere algunas facultades extraordinarias o potestades. Dicha potestad sancionadora permite a las Administraciones Públicas valorar las conductas de los interesados y castigar aquellas que resulten contrarias a derecho. Es por ello que, a nuestro juicio, tal capacidad en manos de la manos de la Administración -en el caso que nos ocupa, Entidades Locales Autónomas- está irremisiblemente ligada a la competencia que éstas desarrollan en el ámbito urbanístico, y es en virtud de ello que entendemos que si la E.L.A. consultante está en el uso de la competencia para otorgar Licencias Urbanísticas, en el sentido que ya hemos analizado, de igual manera le corresponde la capacidad de corregir y sancionar la conductas ciudadanas que en este ámbito sean contrarias a la legalidad vigente.

Si bien no consta en los documentos y datos facilitados por la E.L.A. de referencia que a lo largo de su vida administrativa haya instruido ningún tipo de expedientes con este carácter, ello no obsta para que sigamos pensando que está en la esencia de las competencias que a título de propias sí ha desarrollado en materia de concesión de licencias de obras mayores en ese periodo el que esta otra capacidad la posea en los mismos términos, en orden precisamente a esa vinculación que subsiste en todas las actuaciones en la materia, pues no olvidemos que, en muchos casos, unas traen causa de otras.

A tenor de ello no nos cabe duda, a nuestro juicio, que aunque hasta le fecha no se haya hecho nunca uso de tal potestad por la E.L.A., no por ello adolecería de la misma para el caso de que fuera necesario en orden a corregir conductas urbanísticas inadecuadas o incorrectas.

- En cuanto al planeamiento de desarrollo, siguiendo lo señalado en su día por el informe emitido por este Servicio Jurídico en orden a petición de otra E.L.A. de esta provincia, indicar que el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 1/1992 por el que se aprobó el Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana disponía que los Planes Parciales, Especiales y Programas de Actuación Urbanística podrán ser formulados por las Entidades Locales y órganos competentes en el orden urbanístico, por lo que se dejaba una puerta abierta a la formulación de este tipo de planes. Sobre este menester la LOUA no da mucha luz acerca de los instrumentos de planeamiento pues considera que la potestad corresponde a los municipios. Hay que entender que nos estamos refiriendo a cualesquiera planes dentro del ámbito territorial de la entidad local, si bien con anterioridad a esta ley sólo existía la alusión del Texto Refundido anteriormente referida.

Por su parte el artículo 31 de la LOUA, después de señalar expresamente en su apartado 1.B que la aprobación definitiva de este tipo de planes corresponde a los Municipios, introduce en su apartado 3 una posibilidad en esta materia disponiendo : "*...3. Corresponde a cualquier Administración o entidad adscrita o dependiente de la misma para el ejercicio de sus competencias con relevancia o repercusión urbanísticas y territoriales, así como a los particulares, la elaboración técnica y la presentación de Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales o Estudios de Detalle, Catálogos, así como de propuestas o peticiones de modificaciones del Plan General de*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Ordenación Urbanística o del Plan de Ordenación Intermunicipal.", por lo que en consecuencia, a salvo que por delegación en los supuestos de ámbitos territoriales propios de la entidad local autónoma, las únicas posibilidades que le atribuye la legislación actual es la de tener la iniciativa para formular y presentar dichos planes.

No obstante, creemos oportuno hacer el inciso en cuanto al contenido de la relevante Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1986, por cuanto la misma, como ya tuvimos ocasión de analizar venía a manifestarse en el F.D.5º : "*...los artículos 31 de la Ley de Régimen del Suelo y el 123 del Reglamento de Planeamiento reserva a las citadas Corporaciones de modo concreto la redacción y tramitación de los planes generales; pero excluidos éstos, todos los demás, concretamente, los parciales y especiales, así como los Estudios de detalle y los proyectos de urbanización pueden ser promovidos, redactados y tramitados por las Entidades Locales Menores, siempre y cuando los efectos de ellos no traspasen los límites territoriales a la que extienden su competencia o afecten a las líneas generales obligatorias dimanantes del Plan General, lo que significa que tales Entidades Locales Menores tienen competencia para las aprobaciones inicial y provisional, correspondiendo a la definitiva el control de la observancia de los límites señalados",* lo que nos deja con serias dudas sobre su adecuada traslación en términos concretos a determinadas Entidades Locales Autónomas, como es la que traemos a colación que, como es sabido, es de creación anterior a la normativa referida de régimen urbanístico -nacional y autonómico- y a dicha Sentencia. Esto sea dicho, por supuesto, sin perjuicio de que se hubieran venido ejerciendo dichas competencias por indicada E.L.A., -cuestión ésta que no nos consta expresamente en orden a la relación de actuaciones urbanísticas facilitada por esta entidad- pues bajo ese supuesto bien pudiera ejercerla en virtud de la disposición transitoria segunda de la LAULA.

- Sin embargo, no nos deja lugar a duda alguna lo relativo a la competencia en materia de Proyectos de Urbanización, no ya porque esta clase de actuaciones sí consta expresamente que sí ha sido objeto de uso por la E.L.A. al aprobar el correspondiente al Plan Parcial ALG-01, sino porque de por sí este tipo de actuaciones participa de la naturaleza de obras mayores. En este sentido, la LOUA los regula en el artículo 4, Capítulo 1 (Sección VI) y más en concreto en el artículo 98 de la misma, donde vienen definidos como proyectos de obra que tienen por finalidad llevar a la práctica las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento; no pueden contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación y definirán los contenidos técnicos de las obras de vialidad, saneamiento, instalación y funcionamiento de los servicios públicos y de ajardinamiento, arbolado y amueblamiento de parques y jardines descritas y las obras y otras previstas por el instrumento de planeamiento.

Estos proyectos de obras están íntimamente unidos al territorio así como su conservación y mejora por lo que indudablemente nos lleva a la conveniencia de que, dentro del ámbito competencial en materia urbanística que hemos estudiado en relación a la E.L.A. consultante, sea esta entidad local las que tenga una participación más directa en la aprobación, seguimiento de la ejecución y recepción de las obras sin perjuicio de que cuente o no con los medios técnicos que fueren necesarios para ello. Ni que decir tiene que tal atribución no tiene ningún género de duda igualmente cuando se trata de proyecto de urbanización cuyas obras deben integrarse en el proyecto de edificación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 98.4 y 99.2 de la LOUA, pues en este supuesto, tales obras de urbanización se entienden aprobadas por la concesión de la correspondiente Licencia de obras para la edificación.

- En cuanto a lo que se refiere a Proyectos de Actuación, no consta en los datos facilitados por la E.L.A. que por ésta se haya tramitado actuación alguna en suelo no urbanizable, tanto con anterioridad a la entrada en vigor de la LOUA como tras la entrada en vigor de la misma. En este sentido es el artículo 43 de esta norma el que regula el procedimiento a seguir para su tramitación y

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698
29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

aprobación, disponiendo que, con independencia del informe que deberá emitir preceptivamente la Consejería de la Junta de Andalucía competente, será el Ayuntamiento Pleno el que deberá aprobar o denegar motivadamente el mismo.

Esto nos lleva a pensar que tal competencia escaparía, en virtud de esta norma, a las que podría desarrollar la E.L.A., al no estar acreditado que viniera haciendo uso de la misma en todo el periodo de su existencia.

A tenor de cuantos fundamentos y argumentaciones se han expuesto en cada uno de los puntos y apartados de este informe, sobre la base de los pilares fundamentales del régimen local actual como son los principios generales de autonomía local y subsidiariedad, y a modo de conclusión de cuanto se ha determinado en aquellos, en consideración de las cuestiones planteadas en la consulta elevada por la Entidad Local Autónoma de Algallarin, a nuestro juicio, nos cabe pronunciarnos al respecto de lo solicitado por ésta en los siguientes términos :

I.- Estimamos que la citada E.L.A. posee competencia propia para el otorgamiento de licencias de Actividades : apertura de instalaciones y establecimientos que pretendan ubicarse en el territorio de la misma; bajo el estricto cumplimiento de las normas generales y sectoriales que le sean de aplicación a éstos y con arreglo a las determinaciones y reglas que se dispongan en el Plan General de ordenación del territorio de todo el término municipal y, en su caso, en las respectivas ordenanzas al efecto. Ello sobre la base fundamental de haber venido ejerciendo este tipo de actuaciones desde tiempo atrás de forma pacífica y con el beneplácito del Ayuntamiento matriz, apoyada en la D.T.2º LAULA.

II.- Estimamos asimismo que dicha E.L.A., habida cuenta que ha venido ejerciendo competencias a título de propias en materia de licencias urbanísticas desde su creación hasta la fecha, igualmente de forma pacífica y continuada y con la anuencia y/o consentimiento del Ayuntamiento matriz que, en ningún caso, se ha opuesto a tal ejercicio, apoyados en iguales términos en la D.T.2º LAULA, posee igualmente competencias en esta materia por lo que, conforme a la legislación aplicable al efecto, entendemos está en el uso de tales competencias propias para el otorgamiento de Licencias de Obras Mayores y Menores, parcelaciones y segregaciones, la ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general y demás actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística. Asimismo consideramos que esta competencia le resulta extensible a referida Entidad para la aprobación de Proyectos de Urbanización y para todos aquellos actos que respecto de tales actuaciones forman parte de la disciplina urbanística y la potestad sancionadora. Todo ello evidentemente siempre y cuando se trate de asuntos de exclusivo interés de la E.L.A. dentro del territorio de la misma.

III.- En último término, estimamos igualmente oportuno señalar que, sin perjuicio de todo lo anterior y de que la E.L.A. pueda seguir en el uso de las competencias que se han analizado en el presente informe, resulta en extremo conveniente que se materializasen todas estas cuestiones mediante un convenio administrativo a suscribir con el Ayuntamiento matriz, donde reflejar de forma fehaciente todas aquellas atribuciones que por vía legal o consuetudinaria tiene asumidas como propias referida entidad, e incluso aquellas otras que siendo competencia de referido Consistorio pudiera éste delegarle para la mejor gestión de las mismas, superando con ello para tiempos futuros los problemas de interpretación y/o de conflictos de intereses que pudieran surgir entre ambos entes.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a *(fecha y firma electrónica).*
El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

C/ Atlántico 11. 14011 - Córdoba
Tel.: 957 211105 Fax: 957 212 801

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 27/10/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/12698

29-10-2020 07:55:58

pie_registro_dipu_02