

Nº de Expte.: / 19
Procedimiento: INFORME
Interesado:
Ref.:

ANTECEDENTES:

Primero.- El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de solicita informe jurídico sobre las competencias, propias y delegadas y responsabilidades del Ayuntamiento respecto de sus pedanías si éstas no pudieran hacer frente a sus competencias por insolvencia al carecer de recursos económicos para solucionar los problemas derivados de dichas competencias.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente **INFORME:**

LA LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (**LrBRL**).
- ✓ Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (**LRLCyL**).
- ✓ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (**LRSAL**).
- ✓ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (**LRJSP**).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Naturaleza jurídica de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.

En relación a la cuestión planteada debemos atender en primer lugar a la nueva regulación que la LRBRL da a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Destaca en este sentido que desaparece del artículo 3 LRBRL la referencia, como entidades locales territoriales, a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio reconocidas por las Comunidades Autónomas.

La actual regulación de estas entidades se contiene en el artículo 24 bis de la LRBRL, el cual prevé, entre otras cosas y en lo que aquí nos interesa, que carecerán de personalidad jurídica.

Por tanto, al eliminar del artículo 3.2 LRBRL a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y con la nueva regulación contenida en el artículo 24 bis LRBRL se produce un cambio en su naturaleza jurídica, dejando de tener la condición de entidades locales y pasando a considerarse una forma de organización desconcentrada, con lo que ello implica, en concreto su consideración como órgano dependiente del correspondiente municipio que carece de personalidad jurídica propia.

En cuanto a las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local de conformidad con su Disposición Transitoria cuarta.

Incluso, para aquellas entidades que antes del 1 de enero de 2013 hubieran iniciado el procedimiento para su constitución como entidades de ámbito territorial inferior al municipio, la Disposición transitoria quinta LRSAL prevé que una vez que se constituyan lo harán con personalidad jurídica propia y con la condición de Entidad Local y se regirá por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente.

Segunda.- Régimen jurídico.

En cuanto al régimen jurídico por el que se rigen las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, la LRSAL deja sin contenido el artículo 45 de la LRBRL, que determinaba las bases de su régimen jurídico y preveía que las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularían estas entidades, para la administración **descentralizada** de núcleos de población separados.

Para una mejor comprensión reproducimos aquí el artículo 45 LRBRL, que como hemos señalado se dejó sin contenido, en concreto por el artículo 1.14 de la LRSAL:

1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al 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.

2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas:

a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

b) La entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del artículo 29.

c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.

Hay que decir que esta previsión, de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio como forma de organización descentralizada, se hacía coexistir con la previsión de la existencia de núcleos de población que funcionasen bajo la forma de organización desconcentrada, al prever el artículo 24 que "para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio", posibilidad que aún permanece en el artículo 24.1 LRRL.

Con la actual regulación, el artículo 24 bis LRRL en su apartado primero, prevé que las **leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local** regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización **desconcentrada del mismo** para la administración 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.

No obstante, la duda principal es cómo afectan estos cambios a las entidades existentes con anterioridad a la aprobación de la LRSAL, y en concreto, si aquellas entidades creadas como forma de organización descentralizada mantienen esta característica o si como consecuencia de la reforma pasan a ser formas de organización desconcentrada.

Persiste, por tanto, en el actual marco normativo, la doble posibilidad de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que, por estar ya constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL mantendrán su personalidad jurídica propia y forma de actuación descentralizada, junto a la de núcleos de población, ya existentes o bien entidades creadas con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL que no tendrán personalidad jurídica propia y actuarán como fórmulas de organización desconcentrada.

En todo caso, en ambos casos **se regirán por lo dispuesto en las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.**

Acudiremos por tanto, en el caso que nos ocupa, a lo dispuesto en el Título VII de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, de donde también se desprende la existencia de entidades locales menores, a las cuales se atribuye la consideración de entidad local, personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias (artículo 57.2). No obstante, esto debe ponerse en relación con la actual legislación básica contenida en el artículo 24 bis LRRL y la Disposición Transitoria Cuarta LRSAL, de donde resulta que esta consideración realizada por la LRRLCYL es aplicable únicamente a las entidades locales menores existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que tuvo lugar el 31 de diciembre de 2013. De hecho, la propia LRRLCYL prevé, en su artículo 52, la existencia de núcleos de población que podrán, o no, constituirse en entidades locales menores.

Tras lo expuesto podemos afirmar que si dichas entidades locales menores estaban **constituidas con anterioridad al 31 de diciembre de 2013 contarán con personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias, ostentando en tal caso las potestades y también las responsabilidades inherentes a sus competencias propias.**

Tercera.- Competencias.

En cuanto a las competencias, y partiendo ya de que las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, o entidades locales menores en Castilla y León, tienen consideración de entidad local, si acudimos al artículo 5 de la LRRL, vemos que en el mismo se prevé para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Asimismo, el artículo 50.1 de la LRLCYL prevé que las entidades locales menores tendrán como competencias propias:

- a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.
- b) La vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos.

Y en su apartado segundo establece que podrán, asimismo, ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento. Dicha delegación requerirá para su efectividad la aceptación de la entidad local menor, debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve el Ayuntamiento delegante y los medios que se pongan a disposición de aquélla. No serán delegables, en ningún caso, las competencias municipales relativas a ordenación, gestión y disciplina urbanística.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Segunda de la LRLCYL prevé que las obras y servicios de competencia municipal que se vengán realizando o prestando por entidades locales menores se considerarán delegadas en éstas, salvo que la Junta o Asamblea Vecinal acuerde, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, que su gestión o ejercicio se realice por el municipio del que dependan. Y añade, de no adoptarse al acuerdo mencionado en el párrafo anterior, los Ayuntamientos afectados deberán suscribir un Convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el artículo 69, apartados 2 y 3, de esta Ley.

Por tanto, en todo aquello que no sean competencias propias de la entidad local menor, resultará aplicable el régimen de delegación de competencias.

En este sentido cabe hacer referencia al artículo 8 de la LRJSP, conforme al cual La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes. La delegación de competencias, las encomiendas 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.

Cuarta.- Potestades

Para el ejercicio de tales competencias, propias o delegadas, las entidades locales menores ostentarán a su vez las potestades que la ley les atribuye, y en concreto, a este respecto, atenderemos a las previsiones del artículo 51 LRLCYL, el cual

prevé que para el ejercicio de sus competencias propias, las entidades locales menores ostentarán:

- a) La potestad reglamentaria y de autoorganización.
- b) El establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) La potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) La potestad de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las Leyes; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de los que correspondan a las Haciendas del Estado, de la Comunidad Autónoma y de los municipios.

A lo que añade que, cuando las entidades locales menores ejerciten competencias por delegación del municipio ostentarán en relación con las mismas, además de las anteriores, la potestad expropiatoria.

Quinta.- Responsabilidad

En cuanto a la responsabilidad de las Entidades Locales Menores, el artículo 66 LRLCYL prevé que *"las entidades locales menores responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa"*.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, no podemos obviar que el responsable último de una deuda devengada por una entidad local menor será el Ayuntamiento del que depende, en cuanto que, de conformidad con el artículo 116. Bis) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuanto al contenido y seguimiento del plan económico financiero prevé que dicho plan incluirá, entre otras medidas, al menos, la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestario o con el objetivo de deuda pública, o que en el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el ámbito territorial de la Comunidad de Catilla y León las entidades denominadas por la LRBRL entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, reciben la denominación de entidades locales menores, y conforme a la LRLCYL, pueden tener o no personalidad jurídica y por tanto actuar, respectivamente como entidades, para la administración **descentralizada** de núcleos de población separados, cuando tengan personalidad jurídica propia o como forma de organización desconcentrada del mismo cuando carezcan de tal personalidad jurídica.

SEGUNDA.- Su régimen competencial viene determinado por la legislación de Régimen Local de la respectiva Comunidad Autónoma, por ser éste el régimen jurídico que resulta de aplicación, de donde resulta que, de conformidad con el artículo 50 LRLCYL tendrán como *competencias propias*:

- a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.
- b) La vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos.

Podrán, asimismo, ejecutar las obras y prestar los servicios que les *delegue* expresamente el Ayuntamiento, siendo necesaria en tal caso, para la efectividad de dicha delegación, la aceptación de la entidad local menor, debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve el Ayuntamiento delegante y los medios que se pongan a disposición de aquélla y no pudiendo en ningún caso ser delegables las competencias municipales relativas a ordenación, gestión y disciplina urbanística.

TERCERA.- En materia de responsabilidad, resultará aplicable a las entidades con personalidad jurídica propia el artículo 66 LRLCYL, el cual prevé que *"las entidades locales menores responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa"*, si bien, ha de tenerse en cuenta asimismo que el responsable último de una deuda devengada por una entidad local menor será el Ayuntamiento del que depende, en cuanto que, de conformidad con el artículo 116. Bis) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Regladora de las Bases del Régimen Local, en cuanto al contenido y seguimiento del plan económico financiero prevé que dicho plan incluirá, entre otras medidas, al menos, la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el

ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestario o con el objetivo de deuda pública, o que en el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLRHL), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL,
SECCION DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS