

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES

ACUERDO de 19 de noviembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que resuelve 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.

HECHOS

Primero. Las actuaciones que han dado lugar en este conflicto de competencias son las resoluciones de la Presidencia de la Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM) de Encinarejo de Córdoba, de fechas 27 de junio y 4 de julio de 2001, otorgando a dos empresas sendas licencias de obras mayores para construcción de viviendas.

Conocidas por el Ayuntamiento de Córdoba dichas actuaciones, y entendiendo que este tipo de entidades carecen de competencia para otorgar licencias de obras mayores, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el día 9 de julio de 2001 requirió a la EATIM a la anulación de las licencias de obras otorgadas. Dicho requerimiento fue contestado por la EATIM de Encinarejo de Córdoba, con fecha de 16 de octubre de ese año, mediante escrito donde se reivindicaba su plena capacidad legal para otorgar las citadas licencias.

De otro lado, mediante sendas resoluciones de fecha de 3 de diciembre de 2001, del Sr. Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Córdoba, Delegado de Urbanismo y Presidente de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Córdoba, se acordó la iniciación de expedientes sancionadores contra las empresas constructoras a cuyo favor se habían concedido las licencias por la EATIM de Encinarejo de Córdoba, al entender que las construcciones se estaban llevando a cabo sin licencia al no haber sido solicitadas ante el Ayuntamiento de Córdoba.

Segundo. Visto el contenido de la respuesta al requerimiento efectuado, el Ayuntamiento de Córdoba interpuso recurso contencioso-administrativo, ante la correspondiente Sala de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, contra las resoluciones de la Presidencia de la EATIM de Encinarejo de Córdoba, de fechas de 27 de junio y 4 de julio de 2001, otorgando las licencias de obras mayores.

El 28 de enero de 2005 fue dictada Sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso, al estimar la Sala que, de acuerdo con el artículo 61.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, había de resolverse previamente el conflicto en sede administrativa, siendo el órgano competente para ello el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Tercero. En cumplimiento de dicha Sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el 61.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, el Ayuntamiento de Córdoba, acordó, en sesión de pleno de 3 de marzo de 2005, plantear el conflicto de competencia ante esta Administración Autonómica. Dicho acuerdo tuvo entrada en la entonces Consejería de Gobernación el 11 de mayo de 2005.

Cuarto. De conformidad con el artículo 69.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a fin de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento relativo al conflicto de competencias, la Dirección General de Administración Local llevó a cabo los siguientes actos de instrucción:

- Requerimiento a la Entidad Local Autónoma (ELA en adelante) de Encinarejo de Córdoba, mediante oficio de 24 de junio de 2005, para que remitiera acuerdo de la Junta Vecinal sobre la competencia o incompetencia de la entidad, certificación sobre el otorgamiento de las licencias de obras mayores antes mencionadas y copia del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Córdoba en junio de 1992. La petición fue contestada, por oficio de 7 de julio de 2005, anticipada por fax de 1 de julio, solicitando una copia del expediente, que se le informara de la normativa reguladora del procedimiento y que se motivara jurídicamente la petición de cada uno de los documentos.

- Traslado del escrito de la ELA de Encinarejo de Córdoba al Ayuntamiento de Córdoba el día 30 de agosto de 2005, para que aportara sus alegaciones al respecto. Se recibió respuesta el 18 de enero de 2006 de la Asesoría Jurídica de dicha entidad, adelantada por fax de 16 de enero de 2006, a la que se acompañaban una serie de documentos relacionados con la cuestión.

- Solicitud de informe a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba que fue remitido a la Dirección General de Administración Local el día 9 de febrero de 2006.

Quinto. El 28 de marzo de 2006 emitió informe la Jefa del Departamento de Ordenación y Demarcación Territorial, órgano adscrito a la Dirección General de Administración Local, elaborándose una propuesta de resolución del conflicto. Seguidamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico, se sometió el expediente a informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Gobernación.

Dicha Asesoría emitió informe el 10 de mayo de 2006, concluyendo que, con base en el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos de Jurisdicción, y en el artículo 20.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «el conflicto de competencia no parecería procedentemente planteado, al referirse a un asunto en que ya había recaído resolución que agotaba la vía administrativa en el momento en que el mismo se planteó».

Sexto. A la vista del citado informe, la Dirección General de Administración Local el 18 de septiembre de 2006 remitió escrito al Ayuntamiento de Córdoba manifestando la improcedencia de entrar a resolver el fondo del conflicto planteado.

Séptimo. El Ayuntamiento de Córdoba interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 731/2006 contra la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 18 de septiembre de 2006, mencionada en el apartado anterior.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó sentencia el 24 de septiembre de 2009, fallando que «debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Córdoba contra la Resolución del Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía de 18 de septiembre de 2006 en el expediente 2/2006 a instancia del Ayuntamiento de Córdoba frente a la entidad local autónoma de Encinarejo sobre conflicto de competencias a que se refiere el apartado 2 del artículo 61 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía cuya nulidad declaramos, y la obligación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de resolver expresamente, de acuerdo con el informe de la Jefa del Departamento de Ordenación y Demarcación Territorial de la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía, el conflicto de competencia planteado por el Excmo. Ayuntamiento de Córdoba frente a la entidad local autónoma de Encinarejo sobre el otorgamiento de licencia de obras mayores».

Octavo. La Junta de Andalucía presentó recurso de casación contra la sentencia anterior, núm. 6490/2009, ante el Tribunal Supremo, quien dictó sentencia el 10 de diciembre de 2012, fallando que «No ha lugar al recurso de casación número 6490/2009 presentada por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la Sentencia de 24 de Septiembre de 2009 de la Sala de los Contencioso-Administrativo Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, estimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 731/2006».

Uno de los motivos por el que se recurrió en casación fue «la vulneración por la Sala de la prohibición de determinar el contenido de los actos discrecionales. Al remitirse en el fallo a un concreto informe de la Administración, está obligando al Consejo de Gobierno a que resuelva el conflicto de competencia en un concreto sentido, de naturaleza estimatoria para el Ayuntamiento que lo promovió».

La sentencia ratificó la dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 731/2006 y determina en su fundamento jurídico cuarto «Tampoco puede compartirse que la sentencia determine el contenido discrecional del acto administrativo por la simple remisión a uno de los informes técnicos que forman el expediente. Esta disposición no ha de interpretarse necesariamente en el sentido en que lo hace la parte recurrente, esto es, que obliga al Consejo de Gobierno a dictar una resolución sobre el fondo del conflicto en sentido favorable al Ayuntamiento de Córdoba. El informe de la Jefatura del mencionado departamento (Ordenación y Demarcación Territorial de la Dirección General de Administración Local) no se refiere exclusivamente al fondo del conflicto de competencia, sino también a la necesidad de seguir el procedimiento legalmente previsto hasta el acto de su resolución, lo que fue omitido mediante la actuación administrativa recurrida. Una decisión de la Sala con este contenido no invadiría, en absoluto, el ámbito discrecional de la Administración, y así debe interpretarse para salvar el inconveniente que se denuncia en este motivo».

Noveno. El 26 de marzo de 2013 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales remitió a la Dirección General de Administración Local testimonio de la sentencia anterior y comunicó la firmeza de la misma. Asimismo, dicha Secretaría General Técnica dictó Resolución el 2 de abril de 2013 por la que se ordenó el cumplimiento en sus propios términos de la sentencia de fecha de 24 de septiembre de 2009 en el procedimiento núm. 731/2006 interpuesto por el Ayuntamiento de Córdoba.

Décimo. Mediante Resolución del Director General de Administración Local, de 16 de abril de 2013, se dispuso la retroacción del procedimiento relativo al conflicto de competencia planteado por el Ayuntamiento de Córdoba frente a la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba.

La mencionada Resolución se notificó el día 23 de abril de 2013, tanto al Ayuntamiento de Córdoba como a la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba. En el oficio de remisión se solicitaba a ambas entidades que indicaran si se había producido desde el día 11 de mayo de 2005, fecha en que se planteó el conflicto de competencias por el Ayuntamiento de Córdoba, algún hecho o circunstancia que pudiera ser de interés para la resolución del procedimiento. Así mismo, se indicaba que podían formular cuantas observaciones consideraran convenientes, interesando conocer, en especial, si en aplicación del artículo 53.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, el Ayuntamiento de Córdoba había delegado competencia de otorgamiento de licencia urbanística en obras mayores a la ELA de Encinarejo de Córdoba, en cuyo caso deben adjuntar acreditación de tal extremo. Se les concedía a tal fin un plazo de 15 días.

Decimoprimer. El Ayuntamiento de Córdoba remitió el 9 de mayo de 2013 escrito firmado por el Letrado Titular Adjunto de la Asesoría Jurídica Municipal en el que hace constar que, según informe emitido por la Secretaría de la Gerencia Municipal de Urbanismo, dicho Ayuntamiento no había delegado la competencia en la materia objeto del conflicto en la Entidad Local Autónoma, ni se había producido circunstancia o hecho de interés para la resolución del mismo.

Por su parte, la ELA de Encinarejo de Córdoba, el 30 de abril de 2013, tras solicitar la ampliación del plazo concedido, presentó el día 10 de mayo de 2013 escrito de alegaciones, «defendiendo la competencia (para otorgar licencias para obras mayores) que venimos ostentando legal e históricamente», adjuntando abundante documental, la cual figura en el expediente.

Decimosegundo. Dada la prolija documentación presentada por la ELA de Encinarejo de Córdoba y la práctica inexistencia de documental aportada por el Ayuntamiento de Córdoba, en virtud del artículo 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del artículo 7.1 del Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, la Dirección General de Administración Local, como órgano instructor del procedimiento, solicitó al Ayuntamiento de Córdoba, mediante escrito de 3 de julio de 2013, recibido en dicho Ayuntamiento el 5 de julio de 2013, documental acreditativa de las licencias de obras mayores concedidas por el Ayuntamiento de Córdoba sobre el territorio de la ELA de Encinarejo de Córdoba desde 1957 hasta la fecha, recursos contencioso-administrativos interpuestos por el Ayuntamiento de Córdoba contra los actos de la ELA de Encinarejo de Córdoba de concesión de licencias de obras mayores, y recursos contencioso-administrativo interpuestos por ese Ayuntamiento contra los acuerdos de aprobación de las ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por prestación del servicio de concesión de licencias de obras aprobadas por Encinarejo de Córdoba. Dicha solicitud no fue respondida en el plazo concedido de quince días concedido, ni se solicitó su ampliación.

No obstante, el día 1 de agosto de 2013 se recibió escrito del Ayuntamiento de Córdoba, en el que expresaba que desde 1957 hasta la fecha se han concedido nueve licencias de obras mayores en Encinarejo de Córdoba, sin aportar documentación acreditativa de su concesión ni del resto de los extremos solicitados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Encinarejo de Córdoba se constituyó como Entidad Local Menor por Decreto del Ministerio de Gobernación de 5 de abril de 1957, pasando a denominarse Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio, a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Tras la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria segunda, esta entidad pasó a tener la consideración de Entidad Local Autónoma, siéndole de aplicación el régimen jurídico previsto para las mismas en dicha Ley.

Segundo. El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, vigente en el momento de la creación de la ELA de Encinarejo de Córdoba, 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.

Efectivamente el artículo 42.d) del citado Reglamento establecía que 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.

Según los artículos 6 y 7.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales la decisión sobre este extremo dependía de dos tipos de requisitos: 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, de otra, el que la creación del nuevo municipio no supusiera para el anterior del que forman parte «grave detrimento».

De otro lado, 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, también resulta de aplicación a la entidad de Encinarejo de Córdoba, creada por Decreto del Ministerio de Gobernación de 5 de abril de 1957 en virtud de lo dispuesto en su artículo primero.

En el artículo séptimo del mencionado Decreto 2697/1966, de 20 de octubre, 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.

Asimismo, 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, enumeraba en su artículo 107 las competencias de las entidades locales de ámbito inferior al municipio, en cuyo apartado e) les atribuye 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) cabe decir que la entidad de Encinarejo de Córdoba estuvo ejerciendo desde su creación la competencia de concesión de licencia de obras mayores en su ámbito territorial, por lo que le es de aplicación el supuesto previsto.

Tercero. Abundante jurisprudencia posterior a la normativa antes citada viene a reconocer la competencia de las entidades locales menores en materia de licencias de obras mayores.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1977 expresa que las Entidades Locales Menores, a que se refiere el artículo 23 y siguientes de la Ley de Régimen Local, tienen las competencias que les reconoce los artículos 107, 124 y 125 (Ley de Régimen Local de 1955) y el apartado c) del último de los artículos citados, que tras referirse al ejercicio de toda clase de acciones judiciales y administrativa señala como competencia de la Junta Vecinal cuantas atribuciones se asignan en esta Ley al Ayuntamiento con respecto a la administración del municipio, lo cual implica la facultad de expedir las mencionadas licencias de obras que el apartado f) del artículo 122 de la Ley de Régimen Local atribuye a la competencia de la comisión municipal permanente.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1986, sobre las competencias urbanísticas de las entidades locales menores, determina que el carácter diferenciado de estos entes locales menores respecto del municipio (STC de 2.2.1981) se debe interpretar sobre la base del artículo 107 de la Ley de Régimen Local y en relación con el principio de autonomía. En este sentido, igualmente, interpreta que los artículos 31 de la Ley 19/1975 de Reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo y 123 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por R.D. 2159/1978, reservan a los Ayuntamientos la redacción y tramitación de los Planes Generales, pero excluidos estos, todo lo demás, concretamente los parciales y especiales, así como los estudios de detalles 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 los que se extienden sus competencias o afecten a líneas generales obligatorias dimanantes del plan general. Continúa expresando la Sentencia que no debe olvidarse que la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1977 ya con anterioridad había señalado como competencia de la Junta Vecinal cuantas atribuciones se asignan por 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.

Ambas sentencias son plenamente aplicables a la cuestión que se dilucida.

Cuarto. Con posterioridad, 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 recoge en el artículo 38.e), entre las competencias de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal 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.

De otra parte, la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal en Andalucía, reconoce en su disposición transitoria segunda que las Entidades Locales de Ámbito Inferior al Municipio puedan tener mayores competencias, circunscritas a su ámbito territorial, que las establecidas como propias por dicha norma, garantizando que en estos casos mantendrán dicho nivel de competencias.

En el mismo sentido, la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que deroga la anterior, dispone que las entidades locales autónomas existentes y aquellas otras entidades de ámbito territorial inferior al municipio que se hubiesen constituido conforme a normativas anteriores, se regirán por lo dispuesto por la misma, pero mantendrán, si fuese el caso, el nivel de competencias y recursos de que dispusiesen si fuese en algún aspecto superior al que contempla.

Quinto. Por cuanto antecede, ha quedado debidamente acreditado en el expediente tramitado que la Entidad Local Autónoma de Encinarejo de Córdoba 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.

Sexto. Es de aplicación al presente procedimiento la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía, al tratarse de la resolución de un conflicto de competencias planteado por el Ayuntamiento de Córdoba ante la entonces Consejería de Gobernación el 11 de mayo de 2005, fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 de septiembre de 2009, cuyo fallo se cumple con la presente resolución.

Según el artículo 61.2 de la mencionada Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía, los conflictos de competencias planteados entre el Municipio y las Entidades Locales Autónomas situadas dentro de su término serán resueltos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

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,

R E S U E L V O

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.

Contra el presente Acuerdo se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en la forma y plazo previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. O bien, previamente podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dicta este acto, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o bien requerimiento, también potestativo, en el caso de que la impugnación se efectúe por una Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Sevilla, 19 de noviembre de 2013

SUSANA DÍAZ PACHECO
Presidenta de la Junta de Andalucía

DIEGO VALDERAS SOSA
Vicepresidente de la Junta de Andalucía
y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales