



Servicio de Asesoramiento Jurídico
Nº Expte.: EELLTH 2022/00001

INFORME

Sobre el Anteproyecto de disolución del concejo de Guinea a petición de la propia entidad local menor.

ANTECEDENTES DE HECHO

La Asamblea vecinal del concejo de Guinea acordó en la sesión celebrada el 8 de mayo de 2022 la solicitud de inicio del procedimiento de disolución del concejo, regulado en el artículo 49 de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, a la vista de las malas relaciones vecinales y las disputas existentes que perduran en el tiempo e impiden o dificultan gravemente el gobierno del núcleo. A la sesión asistieron 18 de las 21 personas empadronadas en la entidad local y el resultado de la votación fue de 14 votos a favor y 4 votos en contra, según se desprende de la certificación del acta de la sesión expedida por el fiel de fechos. El Acuerdo, por tanto, fue adoptado por, al menos, las dos terceras partes de las personas asistentes, en cumplimiento del requisito exigido por el artículo 23.2 de la Norma Foral de Concejos.

El Regidor-Presidente remitió certificación del Acuerdo al Departamento de Equilibrio Territorial (actualmente Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio) con el objeto de que iniciara la tramitación para disolver la entidad local menor. También adjuntó certificado padronal, expedido por el Ayuntamiento de Valdegovía, que acreditaba la vecindad de las personas asistentes a la sesión.

A través de la Orden Foral 139/2022, de 1 de junio, de la diputada foral de Equilibrio Territorial, publicada en el BOTA n.º 68 de 10 de junio de 2022, se dispuso el inicio del procedimiento de disolución. De conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Norma Foral de Concejos en relación con el artículo 49, la resolución impuso la obligación de publicar en el tablón del concejo la Orden Foral y abrió un periodo de información pública vecinal de 30 días hábiles; otorgó al Ayuntamiento de Valdegovía un plazo de 30 días hábiles para emitir un informe sobre la petición; y prescribió que el Servicio de Financiación Local y Gestión Administrativa informara acerca de la distribución del Fondo Foral de Financiación de Entidades Locales (FOFEL).

Durante el periodo de información pública, ninguna persona presentó alegaciones ante el concejo. Sin embargo, seis personas sí formularon alegaciones directamente ante el Departamento de Equilibrio Territorial, en relación con la propia Orden Foral. Todas ellas constaban como vecinos del concejo: cuatro de ellas habían votado en contra del Acuerdo de la Asamblea vecinal y dos no habían asistido a esa sesión. En uno de los escritos, pusieron en conocimiento de la Administración foral que habían interpuesto una denuncia ante la Fiscalía provincial de Álava por unos supuestos empadronamientos fraudulentos.



Por su parte, el Ayuntamiento de Valdegovía, a pesar del plazo otorgado, no emitió informe alguno, por lo que, en aplicación del artículo 47.1.d) de la Norma Foral de Concejos, se entendió como favorable y se continuó con la tramitación. En cuanto al Servicio de Financiación Local y Gestión Administrativa, informó que los efectos económicos sobre el FOFEL y sobre el sistema de aseguramiento del concejo derivados de la disolución se producirían a partir del 1 de enero del año siguiente a su extinción, mientras que el resto se generarían desde el momento de la entrada en vigor de la Norma Foral de disolución.

El 3 de febrero de 2023 el Servicio de Asesoramiento Jurídico contactó con la Fiscalía provincial de Álava para conocer la situación de las diligencias de investigación 49/2022 relativas a los supuestos empadronamientos fraudulentos y si existía alguna previsión de finalización. Fiscalía respondió que el procedimiento aún se encontraba en curso y que no podían aventurar previsión alguna.

Con fecha 16 de febrero de 2023, la Dirección de Equilibrio Territorial resolvió las alegaciones presentadas contra la Orden Foral de iniciación del expediente de disolución y acordó su notificación a las personas que las formularon. Todas las alegaciones fueron desestimadas, por entender que no concurría ninguna causa de nulidad o anulabilidad ni ninguna irregularidad invalidante. Asimismo, concluyó que, en todo caso, el Departamento debía esperar a que la Fiscalía se pronunciara acerca de los supuestos empadronamientos fraudulentos denunciados, antes de remitir el Anteproyecto de Norma Foral de disolución al Consejo de Gobierno Foral para su aprobación, en su caso. No obstante, y toda vez que las diligencias de investigación continuaban abiertas tras más de ocho meses, con la consiguiente paralización del procedimiento, acordó continuar con los actos de trámite exigidos con objeto de completar el expediente.

Con fecha 17 de febrero de 2023, se remitió requerimiento al regidor-presidente de la Junta Administrativa de Guinea para que enviara una relación actualizada que incluyera los servicios públicos mínimos prestados por la entidad local menor y las infraestructuras afectas a tal fin; la relación de bienes, derechos y obligaciones; los medios materiales y los recursos financieros; la existencia de personal dependiente de la entidad y todas aquellas situaciones jurídicas vigentes, dado que el Ayuntamiento de Valdegovía deberá subrogarse en todos los derechos y obligaciones del Concejo extinto. Asimismo, se solicitó remisión de listado de los fondos documentales y bibliográficos, y los archivos administrativos.

El 20 de junio de 2023 la Fiscalía provincial de Álava comunicó que la denuncia sobre supuestos empadronamientos había sido archivada. El 21 de julio de 2023 Diputación reiteró a la Junta Administrativa la solicitud de la relación de los servicios públicos prestados por la entidad local y de los bienes, derechos y obligaciones existentes para poder continuar con la tramitación, con advertencia de declaración de caducidad del procedimiento, en caso de no presentar la relación.

Finalmente, la Junta Administrativa remitió el listado del 18 de agosto de 2023. A la vista de la información enviada, el 2 de noviembre de 2023 el Servicio de Asesoramiento Jurídico de la Dirección de Equilibrio Territorial mandó un segundo requerimiento en el que instaba a la entidad menor a que completara la relación. La petición fue atendida el 11 de noviembre.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El artículo 49.a) de la Norma Foral de Concejos reconoce a estas entidades locales territoriales la facultad de solicitar a Diputación Foral de Álava la iniciación del procedimiento de disolución de la

propia entidad mediante la observancia de los requisitos enumerados en el artículo 47 para su constitución, adaptados —lógicamente— a la finalidad perseguida (la supresión). Para la constitución de una nueva entidad, la normativa exige la firma de las dos terceras partes de los vecinos del territorio afectado en estos términos:

“Artículo 47

1.- La constitución de nuevos Concejos estará sujeta al previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

b) Petición escrita de las dos terceras partes de los vecinos en el territorio que haya de ser base de la Entidad (...).”

En la constitución la petición de firmas individuales se justifica porque la pretensión es constituir un nuevo ente, fruto de la suma de voluntades individuales de los vecinos, que actúan como agrupación de personas sin personalidad jurídica propia y diferenciada. Sin embargo, si el objetivo es la disolución, el requisito de las firmas de los vecinos debe sustituirse por el acuerdo de las dos terceras partes de la Asamblea vecinal, ya que éste es el órgano de gobierno existente; órgano supremo de la entidad donde se manifiesta la voluntad del concejo abierto.

Así se desprende de los preceptos contenidos en la propia Norma Foral. El artículo 12 enumera, entre las atribuciones reconocidas a la Asamblea vecinal, la *“iniciativa sobre la modificación o disolución de la entidad, o alteración de su naturaleza”* (letra i). Y el artículo 23 regula, dentro del régimen especial de mayorías, el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en los acuerdos relativos a la *“supresión e incorporación del Concejo y/o segregación de parte de él, así como la alteración de su naturaleza”*.

En el expediente consta un Acuerdo de la Asamblea vecinal adoptado por 14 de los 18 asistentes a la sesión, es decir, por más de las dos terceras partes de las personas que acudieron a la sesión. A mayor abundamiento, esos 14 votos a favor representan las dos terceras partes de la población de derecho de la entidad local, según refleja el certificado de empadronamiento expedido por el Ayuntamiento de Valdegovía y remitido por la Junta Administrativa en su solicitud de iniciación de la disolución. Queda fehacientemente acreditada, por tanto, la voluntad vecinal de disolver el concejo de Guinea.

La mera solicitud impone a la Diputación Foral de Álava la instrucción del procedimiento, por concurrir una de las causas tasadas de supresión. El expediente refleja la sucesión de los trámites preceptivos, con una fase de información pública, la contestación a las alegaciones planteadas, la solicitud de informes y la recopilación de los datos y documentos exigidos.

No puede obviarse que durante la tramitación ha quedado de manifiesto la oposición a la iniciativa de disolución de algunos vecinos, quienes presentaron una denuncia ante la Fiscalía provincial de Álava sobre unos supuestos empadronamientos irregulares. El Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio ha intentado en todo momento salvaguardar los derechos de esas personas y ha aguardado hasta la finalización de la investigación, que concluyó con archivo de las diligencias, con



la intención de otorgar seguridad jurídica al proceso. Esta precaución ha supuesto la paralización durante meses de un procedimiento, que, de conformidad con los artículos 58 y 18 de la Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las demarcaciones de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava y de su denominación, capitalidad y sus elementos distintivos, debe ser resuelto en un plazo de 18 meses.

Una vez recabada toda la documentación, debe elaborarse un anteproyecto de Norma Foral de disolución para su ulterior elevación a las Juntas Generales, previa aprobación, en su caso, por el Consejo de Gobierno Foral.

En este punto, debe remarcarse que la tramitación del Proyecto de Norma Foral de disolución de un concejo puede subsumirse en uno de los supuestos exentos de los trámites contemplados en el Decreto Foral 6/2023, del Consejo de Gobierno Foral de 28 de febrero, que aprueba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de Diputación Foral de Álava. Por un lado, el artículo 1.2 señala que las disposiciones que tengan establecido un procedimiento de elaboración específico se elaborarán conforme a éste, sin perjuicio de la aplicación supletoria de lo establecido en este decreto. Por otro, el artículo 2.2 matiza que quedan fuera del ámbito de aplicación del Decreto Foral los actos administrativos que se agoten con una sola aplicación, aunque emanen de los mismos órganos y revistan la misma forma que las disposiciones de carácter general.

La disolución de un concejo es una resolución que se agota con su entrada en vigor. La legalidad vigente exige que adopte la forma de Norma Foral, con la consiguiente aprobación por las Juntas Generales de Álava, órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico, pero es un mero requisito formal. Esta disposición, por tanto, no debe someterse a las prescripciones del Decreto Foral 6/2023.

Por el contrario, su contenido sí debe ser objeto de dictamen por la Comisión Consultiva, de conformidad con el artículo 3.1.i) del Decreto Foral 40/1999, del Consejo de Diputados de 30 de marzo, que crea la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Álava, aprobando su Reglamento Orgánico en la nueva redacción dada por el Decreto Foral 22/2022 del Consejo de Gobierno Foral de 24 de mayo, por lo que el expediente completo, junto con el Anteproyecto de Norma Foral de disolución del Concejo fue remitido a la Comisión Consultiva el pasado 16 de diciembre de 2023,

Igualmente, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 41.3 de la Norma Foral 10/2023, de gobierno, organización y régimen jurídico de la Diputación Foral de Álava, los anteproyectos de norma foral deberán presentarse ante el Consejo de Gobierno Foral acompañados de, entre otros, un informe en el que se haga constar si los proyectos suponen o no gravamen presupuestario, por lo que dicho informe fue solicitado al Servicio de Presupuestos y Compromisos Institucionales el día 11 de diciembre.

CONCLUSIÓN

En el expediente ha quedado acreditada la voluntad de la mayoría cualificada de la Asamblea vecinal y, a mayor abundamiento, de las dos terceras partes de la población de derecho de la entidad de disolver el concejo de Guinea. Asimismo, queda constancia del cumplimiento de los trámites exigidos por la Norma Foral de Concejos para tramitar la disolución.



El expediente ha sido objeto de dictamen por la Comisión Consultiva de la Diputación Foral de Álava, que emitió el 15 de febrero de 2024 informe favorable, el cual obra en el expediente.

Igualmente, el Servicio de Presupuestos y Compromisos Institucionales de la Dirección de Finanzas y Presupuestos emitió informe de fecha 11 de diciembre de 2023, en el que se pone de manifiesto que el Anteproyecto de Norma Foral no tiene repercusión presupuestaria.

Procede, por tanto, enviar el anteproyecto de Norma Foral de disolución del Concejo de Guinea al Consejo de Gobierno Foral para su aprobación, en su caso, y posterior elevación del Proyecto a las Juntas Generales.

En Vitoria-Gasteiz a 21 de febrero de 2023

M^a Jesus Saez de Jauregui Suso
Aholkularitza Juridikoko Zerbitzuaren burua
Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico

V^o B^o Laura Perez Borinaga
Lurralde Orekaren zuzendaria
Directora de Equilibrio Territorial