

# **INFORME SSCC2019/35 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO DE COORDINACIÓN DE LA CIUDAD CALIFAL DE MADINAT AL-ZAHRA**

***Asunto: Consejo de Coordinación de la Ciudad Califal de Madinat Al-Zahra. Órgano colegiado de participación social. Reglamento organizativo y ejecutivo: Dictamen del Consejo Consultivo. Composición y funcionamiento.***

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

## **ANTECEDENTES**

**ÚNICO.-** Con fecha 18 de junio de 2019 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El proyecto de Decreto tiene por objeto la creación del Consejo de Coordinación de la Ciudad Califal de Madinat al-Zahra. Según la Memoria Justificativa:

*"El 8 de julio de 2018, en la 42ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial celebrada en Manama (Bahrein), se acordó por unanimidad la inscripción de la Lista del Patrimonio Mundial de la Ciudad Califal de Madnit al-Zahara, declarando su valor universal por los criterios (iii) y (iv).*

*(...) Las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial recogen en su artículo 108 que los bienes declarados Patrimonio Mundial deben contar con un plan de gestión que especifique cómo se conservará el valor universal excepcional del bien, preferentemente por medios participativos. Además establece que los Estados Partes son responsables de poner en práctica actividades de gestión eficaces para los bienes declarados Patrimonio Mundial, y que en esta tarea colaborarán estrechamente con los administradores de los bienes, organismos encargados de su gestión y otros colaboradores y agentes implicados en la gestión de los bienes".*

Por este motivo se crea y regula el Consejo que es objeto del presente proyecto, como órgano colegiado de participación social. Según lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, este tipo de órganos colegiados *"quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado"*.

Con ello se pretende acentuar la autonomía de este tipo de órganos colegiados, también regulados en el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de

Andalucía: *"Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos"*.

Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma interna de la Administración de la Junta de Andalucía, que ha sido encuadrado por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

**SEGUNDA.-** Por lo que se refiere al rango normativo para la creación de estos órganos, el artículo 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, exige rango de decreto solo en ciertos casos, alguno de los cuales se cumple en el supuesto que nos ocupa, dado que los cargos de la Presidencia, la Vicepresidencia y las vocalías titulares de las Consejerías que forman parte del Consejo, son nombradas por decreto -párrafo b)-, y las vocalías incluyen representantes de más de una Consejería -párrafo c)-. Por todo ello entendemos correcto el rango de decreto para la aprobación del presente proyecto, lo cual debería constar en la parte expositiva.

**TERCERA.-** Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *"La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno"*.

Su artículo 68 establece que *"1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende (...) la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía (...) 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma, salvo lo dispuesto en el apartado 2, la competencia exclusiva sobre: 1.º Protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28.ª de la Constitución"*.

Por su parte, el artículo 10.3.3º del Estatuto establece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma *"El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico"*.

**CUARTA.-** En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, prevén lo siguiente: *"108. Cada bien propuesto deberá contar con un plan de gestión adecuado o con otro sistema de gestión documentado que especifique cómo se conservará el valor universal excepcional del bien, preferentemente por medios participativos. 109. El sistema de gestión tiene por objeto asegurar la protección eficaz del bien propuesto para las generaciones presentes y futuras (...) 115. (...) el Estado Parte interesado deberá indicar cuándo dispondrá del plan o sistema de gestión y cómo se*



*propone movilizar los recursos necesarios para la elaboración y aplicación del nuevo plan o sistema de gestión".*

Ya en nuestra Comunidad Autónoma, debe citarse el artículo 3 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía: *"Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Histórico Andaluz, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado o estén atribuidas a las entidades locales"*. El artículo 26.5 añade que *"Son Zonas Arqueológicas aquellos espacios claramente delimitados en los que se haya comprobado la existencia de restos arqueológicos o paleontológicos de interés relevante relacionados con la historia de la humanidad"*.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2003, se declaró la Zona Arqueológica de Medina Azahara como bien de interés cultural.

El Decreto 293/1997, de 23 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Conjunto Arqueológico de Madinat Al-Zahra, en su artículo 2 establece como funciones, entre otras, *"1. La custodia y administración de la Zona Arqueológica. 2. Proponer las directrices generales de actuación en la Zona Arqueológica para la conservación de sus valores. 3. Garantizar la protección y conservación de los bienes muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico que estén dentro de la Zona Arqueológica, así como promover su mejora (...)"*.

En nuestra Comunidad Autónoma no existe norma legal o reglamentaria que contemple la existencia de un órgano de las características y funciones que atribuye el proyecto al Consejo.

Por lo que se refiere a la normativa en materia de órganos colegiados, resultan de aplicación la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

**QUINTA.-** En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 15 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

**SEXTA.-** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- Consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

6.2.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *"Proyectos de*

*reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*". Ya hemos adentado que nos encontramos ante un reglamento organizativo. Además, el proyecto no desarrolla o ejecuta ninguna norma con rango de Ley, motivo por el que estimamos que no procede dicho dictamen.

6.3.- Conforme a lo dispuesto en el Artículo 2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá solicitarse su informe preceptivo cuando los anteproyectos de ley, planes o proyectos de disposiciones generales, "*pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial*".

Aunque el borrador no afecta directa e inmediatamente a dichas competencias y el Consejo carece de funciones sustantivas o decisorias, los subapartados 8º y 11º del Artículo 5.1 contemplan como vocalías a las personas titulares de la Delegación Territorial con competencias en materia de patrimonio histórico, y de la Alcaldía del Ayuntamiento de Córdoba, existiendo cierta concordancia con las competencias municipales sobre fomento y protección del patrimonio histórico en el artículo 4.2 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, y artículo 9.17 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

En su virtud, y con el fin de evitar eventuales impugnaciones jurisdiccionales por la ausencia de dicho trámite, proponemos se valore la necesidad de instar el citado informe al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

**SÉPTIMA.-** Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

7.1.- Como consideración previa, observamos que según la Memoria Justificativa y la Parte Expositiva, las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial establecen en su Directriz 108, que los bienes declarados Patrimonio Mundial, como es el caso, "*deben contar con un plan de gestión*" que especifique cómo se conservará el valor universal del bien. El borrador que nos ocupa se limita en su Artículo 4.a) a atribuir al Consejo de Coordinación la función de "*impulsar y coordinar*" dicho plan de gestión "*de acuerdo con las directrices operativas de la UNESCO*", lo cual recomendamos que se desarrolle de manera más amplia en el articulado, pues ello constituye el objeto principal del Consejo, con independencia del resto de fines y funciones que se le encomiendan.

De este modo, debería preverse el procedimiento de tramitación del plan de gestión, la competencia para su aprobación, y las actuaciones concretas que llevará a cabo el Consejo con relación al mismo, de forma que se identifique en qué consistirá la función de "impulsar y coordinar" el plan.

7.2.- **Título.** Dado que el proyecto no sólo crea sino que también establece el régimen jurídico del Consejo, en su título debería indicar "decreto por el que se crea y regula...".



7.3.- **Artículo 2.** En el apartado 1 el término "*organismos*" excluye parte de los miembros del Consejo que intervienen en el mismo, por lo que recomendamos que se sustituya por "órganos, entidades públicas y privadas, y personas propietarias".

7.4.- **Artículo 4.** Dado que el Decreto 293/1997, de 23 de diciembre, regula el Conjunto Arqueológico de Madinat al-Zahra, proponemos que se aclare cuál será su relación con el Consejo y las funciones que pudieran ser coincidentes, para evitar la duplicidad de actuaciones.

7.5.- **Artículo 5.** Regula la composición del Consejo.

7.5.1.- Según lo preceptuado en el artículo 92.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, "*El número de miembros previsto deberá ser proporcionado a la naturaleza y características de las funciones del órgano colegiado y, en su caso, a los intereses representados en el mismo, debiendo garantizarse la celeridad y la eficacia de su funcionamiento*". En consecuencia, entendemos que se ha valorado que el número de miembros del Consejo, que cuenta la Presidencia, Vicepresidencia y 18 vocalías, no constituye un obstáculo para garantizar la celeridad y eficacia en el funcionamiento del mismo, lo cual debería motivarse.

7.5.2.- Deberían fundamentarse en el expediente cuáles han sido los criterios para la inclusión de las vocalías que finalmente integran el Consejo.

7.5.3.- Debería preverse la duración del nombramiento de los miembros del Consejo. En este sentido, suponemos que las personas titulares de un cargo de carácter público, como la Consejería, Viceconsejería o las Delegaciones Territoriales o Provinciales, serán nombradas por razón del mismo, por lo que en caso de cese, serán sustituidas por la nueva persona que ocupe dicho cargo.

7.5.4.- En el apartado 1, entendemos que el mandato es inherente al cargo por razón del cual ocupe la Presidencia, Vicepresidencias, y las vocalías en representación de las Consejerías y entidades públicas que se enumeran. Por otra parte y dado que las Consejerías competentes en las materias que se citan, pueden fusionarse entre ellas, advertimos que podría verse alterado el régimen de vocalías, de modo que se plantea si en esos supuestos seguirá existiendo una sólo vocalía que integre las Consejerías que se fusionen, o por el contrario una por cada materia.

7.5.5.- En el apartado 1 no sólo debería aludirse al modo de designación de todas las vocalías, y no sólo de las que se contemplan en los dos últimos párrafos de dicho apartado.

7.5.6.- En el apartado 1.c).8º está prevista la presencia de una vocalía en representación de la Administración General del Estado. Se recomienda recabar la aceptación de la misma a su integración en un órgano colegiado autonómico, en aras al debido respeto de las competencias respectivas del Estado y del principio de voluntariedad en el establecimiento de las formas correspondientes de cooperación interadministrativa (artículo 143 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 9 de la Ley 9/2007 de 22 de octubre). A tales efectos, no consta en el expediente que se hubiera dado audiencia a la Administración General del Estado con competencia en

la materia de patrimonio histórico. Esto mismo se reproduce para la Diputación Provincial y el Ayuntamiento de Córdoba.

7.5.7.- En el apartado 1.c).9º y en función de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, además de las Delegaciones Territoriales está la figura de las "*Delegaciones Provinciales*" u "*otras estructuras*", como distintas forma de organización territorial periférica.

7.5.8.- En el apartado 4 recomendamos que en la referencia a las "*personas invitadas a asistir a las reuniones*", se haga una remisión al Artículo 14.4.

7.6.- **Artículo 9.** En el apartado 2 intuimos que el "*personal experto especializado por razón de la materia*", se encuentra incluido en el ámbito del Artículo 14.4. Tendría que especificarse a quién corresponderá la selección y nombramiento de los integrantes del Pleno para formar parte de las Comisiones Técnicas y Grupos de Trabajo.

7.7.- **Artículo 10.** En el apartado 2 se regula la delegacion de funciones por parte de la Presidencia en la Vicepresidencia, "*con carácter temporal o para actos concretos*". Interpretamos que en principio todas las competencias de la Presidencia serán delegables, si bien no todas las del apartado 1 en su conjunto y globalidad. Esto se reitera para el **Artículo 11.2.**

7.8.- **Artículo 11.** En el apartado 2 carece de sentido la previsión sobre la delegación de funciones de la Vicepresidencia en la "*persona que le sustituya*", puesto que la figura de la sustitución excluye la delegación.

7.9.- **Artículo 12.** En el apartado 1.e) podría añadirse que la acción de instar la convocatoria del Consejo se efectuaría "a la Presidencia", conforme al artículo 93.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

En el apartado 2 habría de especificarse a quién corresponderá la designación de las personas suplentes para el resto de las vocalías, y no sólo para los integrantes de la Administración de la Junta de Andalucía y del Estado.

7.10.- **Artículo 13.** En el apartado 1, debería reproducirse literalmente el artículo 95.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, lo que no obsta para regular otras funciones en virtud de lo previsto en el párrafo g) del mismo, cuando se refiere a "*Cuántas otras le reconozcan la norma o convenio de creación del órgano y, en su caso, las normas que este apruebe en su desarrollo*". Por todo ello, recomendamos que se efectúe una remisión general a las funciones contenidas en el artículo 16.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y 95.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, enunciando de forma particular las que no se encuentren contempladas específicamente en dichos preceptos.

7.11.- **Artículo 14.** En el apartado 5 se indica que para la válida constitución de cualquiera de los órganos regulados en el proyecto, será necesaria la asistencia de la Presidencia, Secretaría y la mitad de sus miembros. Respecto al Pleno, apuntamos que con exclusión de la Presidencia, está formado por 19 miembros (la Vicepresidencia y 18 vocalías), de cuya mitad no se obtiene como



resultado un número entero, por lo que ha de aclararse si será necesaria la presencia de 9 o de 10 miembros. Ello se reproduce tanto para el supuesto en el que dos o más Consejerías se fusionen, como para el **Artículo 8** y la Comisión Permanente, dado que está compuesta por 7 miembros además de la Presidencia, así como para las Comisiones Técnicas y Grupos de Trabajo, en su caso.

Conforme a lo dispuesto en el segundo inciso del mentado artículo 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, téngase en cuenta que *“Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2 -de participación social-, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces”*.

7.12.- **Artículo 15.** Podría añadirse que conforme a lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *“Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado”*.

7.13.- **Disposición Final Primera.** En el apartado 3 no sólo habría de hacerse referencia al plazo previsto en el apartado 1 sino también en el apartado 2.

**OCTAVA.-** En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

8.1.- Una vez hecha alusión completa a una norma en la Parte Expositiva o en el articulado, en las menciones posteriores bastará con hacerlo a su número y fecha de aprobación, como por ejemplo *“Ley 40/2015, de 1 de octubre”*.

8.2.- **Parte Expositiva.** En el párrafo tercero la expresión *“No obstante”* debería ir precedida de un punto y seguido.

8.3.- **Artículo 1.** La expresión *“en adelante el Consejo de Coordinación”* tendría que situarse entre paréntesis, y *“el Consejo de Coordinación”* entre comillas.

A la *“declaración del Patrimonio Mundial”* podría añadirse *“de la UNESCO”*.

8.4.- **Artículo 4.** En el primer inciso la expresión *“definida como tal, en la declaración de Patrimonio Mundial de la Unesco”*, podría suprimirse y trasladarse expresamente a la Parte Expositiva o, en su caso, al Artículo 1.

En el párrafo a) donde dice *“de UNESCO”* habría de indicar *“de la UNESCO”*.

8.5.- **Artículo 5.** Los dos últimos párrafos del apartado 1 deberían constituir apartados independientes, toda vez que ya ha concluido la enumeración de las vocalías y se contemplan ideas diferentes.

8.6.- **Artículo 9.** En el apartado 1 resulta innecesario señalar "*Pleno del Consejo de Coordinación*", siendo suficiente con hacerlo al "Pleno".

La locución "*Por su parte*" debería suprimirse dado su carácter coloquial.

8.7.- **Artículo 13.** En el apartado 1.i) habría de indicar "necesaria".

8.8.- **Artículo 14.** En el apartado 1 debería señalar "se podrá".

En el apartado 8 en lugar de "*legislación administrativa común*" sería más correcto expresar "legislación básica".

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía,  
Jaime Vaillo Hernández.