



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN Nº 579/2020

OBJETO: Proyecto de Decreto por el que se regulan las entidades locales autónomas de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.

PONENCIA: Gallardo Castillo, María Jesús  
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

**Presidenta:**

Gallardo Castillo, María Jesús

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Dorado Picón, Antonio  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gorelli Hernández, Juan  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 29 de octubre de 2020, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 30 de septiembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Vicepresidente y Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 1/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con anterioridad al acuerdo de inicio de la tramitación del "Proyecto de Decreto por el que se regulan las entidades locales autónomas de Andalucía", consta en el expediente la siguiente documentación elaborada por la Dirección General de Administración Local:

- Resolución de la Dirección General de Administración Local de 30 de abril de 2018, por la que se abre el período de consulta pública previa a la elaboración del Decreto pág. 1 del expte.).
- Valoración efectuada con fecha 22 de mayo de 2018 por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias en el período de consulta pública previa a la elaboración del decreto (pág. 2).
- Diligencia de 28 de mayo de 2018 de constancia del resultado de la consulta previa a la redacción inicial del decreto (págs. 3 a 6).

2.- Con fecha 4 de julio de 2018, la Dirección General de Administración Local acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, redacta la primera versión

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 2/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del borrador y se emiten los siguientes informes en relación con el Proyecto de Decreto (págs. 7 a 33):

- Informe-Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad (págs. 34 a 36).
- Informe de valoración de cargas administrativas (pág. 37).
- Informe-Memoria económica (págs. 38 a 40).
- Informe sobre la evaluación del impacto por razón de género (págs. 41 a 43).
- Memoria sobre la repercusión en los derechos de la infancia (págs. 44 y 45).
- Test de evaluación de la competencia (pág. 46).

Asimismo, también en fecha 4 de julio de 2018, se realizan las siguientes actuaciones:

-Mediante decisión del Director General de Administración Local se acuerda someter el Proyecto de Decreto al trámite de audiencia a la ciudadanía a través de las entidades representativas de los intereses concernidos (pág. 47).

- Se realiza la designación de coordinador para el expediente de elaboración del Decreto. (pág. 48).

- A través de comunicación interior de la Dirección General de Administración Local se remite primer borrador del Proyecto de Decreto, acuerdo de inicio y documentación complementaria a la Secretaría General Técnica Administración Local para la firma de conformidad de la persona titular de la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática - (pág. 49).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 3/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- Con fecha 20 de julio de 2018, la Dirección General de Administración Local acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública por un plazo de 15 días hábiles (publicado en el BOJA núm. 144, de 25 de julio). Además, remite a la Secretaría General Técnica el borrador del Proyecto de Decreto y documentación complementaria, a fin de que solicite el informe preceptivo del órgano directivo competente en materia de Presupuestos y de la Unidad de Igualdad de Género de su Viceconsejería (págs. 53 a 61).

4.- Con fecha 23 de julio de 2018 tienen lugar las siguientes actuaciones:

- Desde la Secretaría General Técnica se remite a la Dirección General de Administración Local la conformidad del titular de la Consejería así como la indicación de continuar con la tramitación del Proyecto de Decreto (págs. 51-52).

- La Dirección General de Administración Local dirige oficios concediendo trámite de audiencia para formular observaciones al Proyecto de Decreto a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y Federación Andaluza de Entidades Locales Municipales (págs. 62 y 63).

Asimismo, solicita informe sobre el Proyecto de Decreto al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales así como a las demás Consejerías de la Junta de Andalucía por conducto de las Viceconsejerías de Economía, Hacienda y Administración Pública; Conocimiento, Investigación y Universidad; Educación; Salud; Igualdad y Políticas Sociales; Justicia e Interior; Empleo, Empresa y Comercio; Fomento y Vivienda; Turismo y Deporte; Cultura; Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (págs. 64 a 76).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 4/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5.- En respuesta a lo solicitado se reciben observaciones sobre el Proyecto de Decreto con la siguiente procedencia:

- Unidad de Género de la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática (recibidas el 2 de agosto de 2018 (págs. 77 a 80).
- Alcalde de Alcaudete -Jaén- (recibidas por correo electrónico con fecha 6 de agosto de 2018 (págs. 81 a 86).
- Viceconsejería de Igualdad y Políticas Sociales (recibidas el día 8 de agosto de 2018; págs. 87 y 88).
- Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, indicando que no realiza observaciones (recibido el 20 de agosto de 2018; pág. 89-).
- Viceconsejería de Fomento y Vivienda (recibido el día 20 de agosto de 2018; págs. 90 a 93-),
- Viceconsejería de Conocimiento, Investigación y Universidad, en cuyo oficio que indica que no realiza observaciones al Proyecto de Decreto (recibido el 30 de agosto de 2018; pág. 94).
- Viceconsejería de Cultura, comunicando que no realiza observaciones (recibido el 4 de septiembre de 2018; pág. 95).
- Viceconsejería de Turismo y Deporte (recibido el 4 de septiembre de 2018; págs. 96 a 98).
- Presidente de la Entidad Local Autónoma de Garcíez (recibidas el 7 de septiembre de 2018; págs. 99 a 105).
- Viceconsejería de Salud, expresando que no realiza observaciones (recibido el 13 de septiembre de 2018; pág. 109).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 5/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, indicando que no realiza observaciones al Proyecto de Decreto (recibido el 17 de septiembre de 2018; pág. 113-),
- Presidente de la entonces Entidad Local Autónoma de La Guijarrosa (con entrada en la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática el día 20 de septiembre de 2018; págs. 114 a 119).
- Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior (fecha de recepción de 28 de septiembre de 2018; págs. 120 y 121).
- Viceconsejería de Educación, recibido por comunicación interior de la Coordinadora de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, poniendo en conocimiento que no realiza observaciones (recibido el 15 de octubre de 2018; págs. 128 y 129).

Asimismo, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales emite informe en el que indica que no realiza observaciones al Proyecto de Decreto (recibido 16 de octubre de 2018; págs. 130 y 131).

6.- El 30 de julio de 2018 la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública formula requerimiento a la Dirección General de Administración Local, que es contestado el 14 de septiembre, mediante comunicación interior a la Secretaría General Técnica (págs. 106 a 112).

7.- Con fecha 9 de octubre de 2018, la Dirección General de Presupuestos emite el informe preceptivo solicitado (enviado

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	03/11/2020	PÁGINA 6/53
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

por comunicación interior de la Secretaría General Técnica el 11 de octubre; págs. 122 a 127).

**8.-** Con fecha 18 de octubre de 2018, el Centro Directivo emite informe-valoración de las observaciones recibidas en la tramitación del Proyecto de Decreto a través del trámite de audiencia y los informes recibidos (págs. 132 a 163).

**9.-** Con esta misma fecha se elabora el 2º borrador del Proyecto de Decreto, que es remitido mediante comunicación interior a la Secretaría General Técnica para la emisión de informe (págs. 164 a 194).

**10.-** Con fecha 5 de noviembre de 2018, la Secretaría General Técnica emite su preceptivo informe que es enviado por comunicación interior de la misma fecha (págs. 195 a 205).

**11.-** El 7 de noviembre de 2018 se recibe oficio de la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Administración Pública, en el que realiza diversas observaciones sobre el Proyecto de Decreto (págs. 206 a 215).

**12.-** Con fecha 17 de diciembre de 2018 se emite nuevo informe-valoración de las observaciones recibidas durante la tramitación (relativas al trámite de audiencia e informes; págs. 216 a 238). El mismo día se redacta el tercer borrador del Proyecto de Decreto (págs. 239 a 265).

- Mediante comunicación interior de la Dirección General de Administración Local a la Secretaría General Técnica se remite el Proyecto de Decreto y documentación complementaria,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 7/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

para que solicite el informe preceptivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (págs. 266 a 271).

**13.-** El 26 de febrero de 2019 emite el preceptivo informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (págs. 272 a 290).

**14.-** Con fecha 16 de abril de 2019, la Dirección General de Administración Local realiza informe de valoración de las observaciones formuladas en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía de 26 de febrero de 2019 (págs. 291 a 307) y elabora memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación del Proyecto de Decreto (pág. 308 a 311) y redacta el cuarto borrador (págs. 312 a 340).

**15.-** Seguidamente, mediante comunicación interior de misma fecha, la Dirección General de Administración Local envía para su inclusión en la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, el expediente relativo al Proyecto de Decreto. (págs. 341 y 342).

**16.-** Posteriormente -19 de junio de 2020- la Dirección General de Administración Local dirige oficio a la Secretaría General Técnica, adjuntando el Proyecto de Decreto y documentación complementaria, para que solicite nuevo informe del órgano directivo de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía. El citado informe fue emitido con fecha 9 de julio de 2020 y enviado por comunicación interior de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de 14 de julio de 2020 (págs. 343 a 349).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 8/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**17.-** Con fecha 23 de julio de 2020 constan las siguientes actuaciones:

1) Correo electrónico de 23 de julio de 2020 en el que se da traslado de las consideraciones realizadas por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto, así como la valoración de las mismas, para la toma en consideración en la reunión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras de ese mismo día (págs. 352 a 356).

2) Observaciones del Secretariado del Consejo de Gobierno sobre el Proyecto de Decreto, en la reunión de dicha Comisión General de 23 de julio (págs. 357 y 358).

3) Certificado del acuerdo contenido en el Acta de la citada Comisión, de 23 de julio de 2020, en orden a solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía (pág. 359).

**18.-** Mediante oficio de 27 de julio de 2020 del Secretario General Técnico de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior se procede a la remisión del acuerdo anterior (pág. 360).

**19.-** Con fecha 29 de julio de 2020, la Dirección General de Administración Local elabora informe de valoración de las observaciones efectuadas por el Secretariado del Consejo de Gobierno de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (págs. 361 a 363) y elabora el quinto y último borrador del Proyecto de Decreto por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de Andalucía (págs. 364 a 388).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 9/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



20.- El Proyecto de Decreto sometido a dictamen (versión "borrador nº 5") consta de 37 artículos, organizados en siete capítulos, disposición adicional única y dos disposiciones finales, la primera de habilitación para el desarrollo de la norma y la segunda sobre la entrada en vigor.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

Se somete a dictamen del Consejo Consultivo el "Proyecto de Decreto por el que se regulan las entidades locales autónomas de Andalucía".

La disposición proyectada contempla los siguientes aspectos de las Entidades Locales Autónomas de Andalucía (en adelante ELA): naturaleza, territorio y población; competencias propias, delegadas y transferidas; órganos de gobierno; personal; régimen patrimonial y económico; y procedimientos para la modificación y supresión de las ELA.

En efecto, el capítulo I, bajo el título "Disposiciones generales", define el concepto y naturaleza jurídica de las ELA (art. 1) y regula el territorio vecinal (art. 2), el establecimiento de los elementos identificativos de sus límites (art. 3), los deslindes y replanteos de los términos municipales que afecten al territorio vecinal (art.4), la población (art.5) y los símbolos de las ELA (art.6).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 10/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El capítulo II, sobre "competencias y potestades de las entidades locales autónomas", regula los siguientes aspectos: potestades y prerrogativas (art. 7); competencias propias (art. 8); competencias delegadas (art. 9); competencias transferidas (art. 10); ejercicio de las competencias (art. 11); facultades del Ayuntamiento sobre las competencias de las ELA (art. 12); participación de las ELA en asuntos municipales (art. 13) y responsabilidad patrimonial (art. 14).

Por su parte, el capítulo III, "Órganos de gobierno de las entidades locales autónomas", se ocupa de regular las siguientes materias: órganos de gobierno necesarios (art. 15); Presidencia (art. 16); elección de la persona titular de la Presidencia (art. 17), así como los supuestos de cese (art. 18), vacancia (art. 19) y ausencia o enfermedad (art. 20); composición y funciones de la Junta Vecinal (art. 21) y número y designación de los vocales que la componen (art. 22); procedimiento para vacantes en la Junta Vecinal (art. 23) y disposiciones sobre miembros no adscritos a la Junta Vecinal (art. 24).

El capítulo IV, "Personal de las entidades locales autónomas", contiene un único artículo (art. 25), con la regulación del mismo.

El capítulo V, sobre el "Régimen patrimonial de las entidades locales autónomas", clasifica los tipos de bienes (art. 26) y define los bienes demaniales (art. 27) y los bienes patrimoniales (art. 28), al mismo tiempo que regula la cobertura

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 11/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de los gastos de mantenimiento y reposición de los mismos (art. 29).

A continuación, el capítulo VI, intitulado "Régimen económico de las entidades locales autónomas", se ocupa de los recursos financieros (art. 30); normas sobre el Presupuesto (art. 31); y reglas relativas a la justificación de las transferencias económicas (art. 32) y a la participación en las convocatorias de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 33), así como la colaboración financiera incondicionada de la Junta de Andalucía (art. 34).

Finalmente, el capítulo VII, "Modificación y supresión de las entidades locales autónomas", regula los supuestos y el procedimiento de modificación de su régimen jurídico (art. 35); el régimen de supresión (art. 36) y el procedimiento de supresión (art. 37).

El contenido de la disposición proyectada al que acabamos de aludir permite identificar las competencias estatutarias que la amparan. Lo hacemos someramente, ya que resulta evidente que el Proyecto de Decreto encuentra amparo en el artículo 60 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo apartado 1 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye las siguientes submaterias:

*"Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organi-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 12/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*zación y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.*

*b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.*

*c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.*

*d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.*

*e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.*

*f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados."*

A su vez, el apartado 2 del mismo artículo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1 y el apartado 3 establece que, "en el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 13/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Consejo Consultivo ha examinado en numerosos dictámenes el alcance de las competencias autonómicas en la materia y el significado constitucional de la autonomía local, entre los cuales cabe señalar el dictamen 827/2009, precisamente referido al Anteproyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía. El texto entonces examinado dio lugar a la vigente Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuyos artículos 122 a 132 se concretan las normas especiales de las ELA, dentro del capítulo destinado a la descentralización territorial municipal.

Damos por reproducidas las consideraciones que realizamos en dicho dictamen, recordando que dicha Ley se aprobó en el marco de la legislación básica del Estado, como deriva de los artículos 60 y 98 del Estatuto de Autonomía. Sin perjuicio de lo anterior, reiteramos también lo que expusimos en el dictamen 72/2006 (sobre la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) al destacar que las "bases" que dicta el Estado en materia de régimen local admiten por lo general un margen para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar políticas propias y diferenciadas en este ámbito. Así lo confirma reiteradamente la jurisprudencia constitucional al sentar el carácter bifronte del régimen local y el doble cometido de las bases estatales en la materia. Como recuerda la STC 41/2016, de 3 de marzo (FJ 3), el primero de ellos es *«concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución»* (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). En la misma sentencia 41/2016 (ibídem), el Tribunal Constitucional

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 14/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vuelve a señalar que «el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a) y las que allí se citan]». Por dicho motivo, la STC 41/2016 precisa que «interpretar que la competencia normativa estatal empieza allí donde la legislación básica pretende incrementar esa autonomía local conduciría a concebir los artículos 149.1.18.ª, 137, 140 y 141 CE como una suerte de garantía de irreversibilidad de las cotas de autonomía local alcanzadas mediante la ley; con ello el Estado carecería de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local».

En cuanto al segundo cometido de la legislación básica en esta materia, la STC 41/2016 (FJ 3) señala que es «concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones Públicas» (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, FJ 3)». Y en este sentido precisa que: «El artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española habilita al Estado para regular aspectos distintos de los "enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE" (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Por eso "los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo"; "los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 de la Consti-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 15/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*tución Española, por un lado, y del art. 149.1.18.<sup>a</sup>, por otro, no son coextensos" (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de "elementos comunes o uniformes" que requiera la satisfacción de "los intereses generales a los que sirve el Estado" [STC 103/2013, FJ 5 e)]. Tales bases incluyen solo "los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos" [STC 103/2013, FJ 5 e)]».*

En relación con las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, ya en la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 15), se expresa lo siguiente: «*si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, corresponde a las Comunidades Autónomas que, como Galicia, han asumido la correspondiente competencia -tal como, por lo demás, reconoce expresamente el art. 45.1 de la propia LRBRL.-, ello no quiere decir que ni las entidades municipales, ni tampoco el Estado, queden radicalmente al margen de ese proceso de constitución[...] no se trata de una cuestión exclusiva de las entidades municipales, pero tampoco es radicalmente ajena a sus intereses, y es esta misma constatación la que justifica que, por estar afectados intereses de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada, el Estado, en ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, pueda, en principio, establecer algunas reglas o previsiones al respecto*».

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 16/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Recordamos que la referida STC 214/1989 (FJ 4) declaró inconstitucional y nulo el inciso «y en el art. 2» del art. 4.2 de la LRBRL, «por cuanto la posibilidad que prevé de que el Estado pueda atribuir competencias a las Entidades locales referidas en el art. 3.2 de la misma Ley, resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias». En este orden de ideas, la STC 214/1989 (ibídem) señala lo siguiente: «... el Estado viene a incidir sobre unas Entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear (STC 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 2.º). Estas Entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia.

»Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que sin embargo, no alcanza «a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal.»

Pues bien, en el plano aquí considerado es de suma importancia destacar la regulación de las entidades locales menores

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	03/11/2020	PÁGINA 17/53
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) tras la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuyo alcance -en lo que más directamente atañe al Proyecto de Decreto sometido a dictamen-, queda resumido del siguiente modo en la STC 41/2016 [FJ 7.a]]:

*«La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local desarrolla tres medidas de "racionalización" de las entidades locales menores. 1) la Comunidad Autónoma debe suprimir las ya existentes en su ámbito territorial (o transformarlas en "formas de organización desconcentrada") si no presentan sus cuentas (a la propia Comunidad y al Estado) antes de una determinada fecha (disposición transitoria cuarta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). 2) la creación de otras nuevas se obstaculiza: cabe solo si resulta más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, LRBRL). 3) En todo caso, estas estructuras de nueva creación serán, no ya "entidades locales descentralizadas", sino simples "entes desconcentrados" (art. 24 bis, apartado 1, LRBRL). Quedan así plenamente integradas en el municipio, como organizaciones sin condición de entidad local ni personalidad jurídica, todas las constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley que no estuvieran en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013 (disposición transitoria quinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). Por tal razón, la nueva redacción del art. 3.2 LRBRL (dada por el art. 1.2 de la Ley de racionalización y sosteni-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 18/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*bilidad de la Administración local) ha suprimido la referencia a las "Entidades de ámbito territorial inferior al municipal" de la lista de organizaciones que gozan de la condición de entidad local.»*

En efecto, la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 (relativa a la disolución de entidades locales menores ya constituidas cuando no presenten sus cuentas), dispone en su apartado 1 que: *"Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de dicha Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local".*

En relación con lo anterior, recordamos que la STC 41/2016 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura frente al artículo 24 bis de la LRBRL y la referida disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, por entender que limitan injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades. La citada sentencia desestima dicha impugnación en este punto al considerar que el art. 24 bis de la LRBRL se sitúa dentro de los márgenes del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución por los siguientes motivos [FJ 7.b)]:

*«La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico [sobre el que se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)] en lo que afecta a las entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013. Conservan la condición de entidad local con personalidad jurídica, rigiéndose en todo lo demás por la legislación*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 19/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



autonómica (disposiciones transitorias cuarta.1 y quinta). Más aún, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha derogado el art. 45 LRBRL y, con ello, las previsiones básicas que éste contenía sobre la denominación (apartado 1) y los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa de las entidades locales menores [apartado 2 c)]. Consecuentemente, respecto del régimen básico de las entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local.

»La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha introducido, en efecto, un límite a la creación de nuevos entes de este tipo que, en cuanto tal, condiciona la potestad municipal de autoorganización y las competencias autonómicas sobre régimen local. La gestión a través de estos entes debe ser más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, LRBRL). No obstante, tal exigencia se inspira directamente en los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), sin por ello vulnerar la potestad organizatoria municipal ni hurtar a las Comunidades Autónomas amplios márgenes de desarrollo. Esta previsión, aunque afecta a una cuestión de organización interna, incide en "intereses generales de alcance supraautonómico" [STC 214/1989,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 20/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*FJ 15 b)], razón que permite calificarla de básica y conforme a la garantía constitucional de la autonomía local.*

*»A su vez, el régimen establecido para los entes que se creen a partir de la entrada en vigor de la reforma (o, más precisamente, los que no estuvieran en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013) incluye reglas sobre la iniciativa de creación, denominación y objeto (la administración de núcleos de población separados) sustancialmente coincidentes con las previstas en el derogado art. 45 LRBRL. Sobre cuya legitimidad constitucional y carácter básico ya se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b). El art. 24 bis LRBRL sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias (art. 24 bis LRBRL). Los propios municipios y, en su caso, las Comunidades Autónomas habrán de establecerlas.*

*»El apartado 1 del art. 24 bis LRBRL (junto al art. 3.2 LRBRL) configura estas organizaciones como entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia. Establece así una regulación sobre la "subjetividad" o posición de estas estructuras dentro de (o en relación con) el municipio. Si el problema de la subjetividad era antes una cuestión que podía regular el legislador básico, debe seguir siéndolo ahora, con independencia de que las previsiones enjuiciadas en este proceso hayan establecido un régimen de signo opuesto. Dicho de otro modo: el legislador básico no ha ocupado más espacio normativo; ha cambiado el sentido político de su regulación en el marco del amplio margen de configuración que le asigna la Constitución.*

*»En todo caso, la configuración de estos entes como estructuras desconcentradas, sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia, se justifica en "intereses*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	03/11/2020	PÁGINA 21/53
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

generales de alcance supraautonómico" [STC 214/1989, FJ 15 b)]. De un lado, el Ayuntamiento se erige en el centro de imputación de las obligaciones y los derechos dimanantes de la actividad de estas "formas de organización desconcentrada" y, de otro, los órganos municipales de gobierno se relacionan con estas en términos de jerarquía, todo ello sobre la base de que así podrá facilitarse el cumplimiento de los objetivos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

»Cabe añadir que la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15.b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las Comunidades Autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LRRL, ahora derogado). Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característicos de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas "formas de organización desconcentrada" así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española»

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 22/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por lo que respecta a la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, la STC 41/2016 [FJ 7.c)] reitera que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española permite al Estado dictar "algunas reglas o previsiones" básicas en relación con las entidades de ámbito territorial inferior al municipio [SSTC 4/1981, FJ 6, y 214/1989, FJ 15.a)]. Al mismo tiempo considera que la previsión impugnada puede encuadrarse específicamente en el art. 149.1.14.<sup>a</sup> de la Constitución Española y está estrechamente vinculada a "los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)" (STC 130/2013, FJ 9) y aunque reconoce que la medida incide directamente en la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), señala que lo hace con el fin de proteger intereses supraautonómicos, en general, ahorrar dinero público y facilitar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 de la Constitución Española), en particular. También destaca que queda en manos de las propias entidades locales menores y de sus Ayuntamientos evitar su disolución (o transformación en "formas de organización desconcentrada") mediante el cumplimiento de una carga a todas luces razonable. En cambio, la STC 41/2016 (FJ 7 en su parte final) estima que la disposición transitoria cuarta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sobrepasa claramente los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión. Por tal motivo, aunque desestima la impugnación de dicha disposición transitoria en todo lo demás, declara inconstitucional y nulo el inciso "Decreto

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 23/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del órgano de gobierno de", incluido en su apartado 3, subrayando que señalar qué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución en este caso y cómo ha de hacerlo «son esencialmente "cuestiones de organización administrativa" (STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 7) que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma».

De todo lo expuesto se desprende la necesidad de que la regulación proyectada respete las normas dictadas por el Estado al amparo de los títulos competenciales citados en la jurisprudencia constitucional a la que nos hemos referido, que se reitera en la STC 168/2016, de 6 de octubre (FJ 3). En esta última sentencia se estudia otro motivo de inconstitucionalidad basado en la contradicción entre el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias (que garantiza la personalidad jurídica a los entes locales menores del Principado de Asturias denominados "parroquias rurales") y el artículo 24 bis de la LRBRL, que se la niega a los de todas las Comunidades Autónomas, incluidos los del Principado de Asturias, configurándolos como organizaciones municipales desconcentradas. La STC 168/2016, al apreciar que, como consecuencia de la Ley 27/2013, se ha producido una contradicción sobrevenida entre la legislación básica estatal -dictada legítimamente al amparo del art. 149.1.18 CE como mínimo común denominador normativo- y una norma estatutaria. La STC 168/2016 (FJ 3) resuelve dicha colisión de conformidad con la doctrina constitucional, y lo hace en los siguientes términos: «[...] *el Estatuto puede contener las líneas fundamentales del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, "pero solo con el fin de 'vincular al legislador autonómico' y respetando 'en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 24/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*en virtud de la reserva del art. 149.1.18.ª de la Constitución Española, por cuanto la expresión 'bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' engloba a las Administraciones locales'" [SSTC 41/2016, FJ 3 a); 31/2010, FFJJ 36 y 37, y 103/2013, FJ 4]. De modo que el Derecho local estatutario no puede vincular al legislador estatal del régimen local ni "impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal" (STC 31/2010, FJ 37). Al contrario, es este el que debe respetar "en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde". Consecuentemente, una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE). No puede imposibilitar que este reforme las bases -en este caso para negar el atributo de la personalidad jurídica a los entes de ámbito inframunicipal- ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto».*

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial expuesta, cabe afirmar que la disposición reglamentaria que se pretende aprobar desarrolla la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Sin perjuicio de lo anterior, al abordar la regulación proyectada aspectos organizativos, patrimoniales, financieros y procedimentales, además de la legislación básica de régimen local ya citada, el Proyecto de Decreto tiene que respetar, entre otras disposiciones, las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Hacien-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 25/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

das Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas contenidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, recordamos que el artículo 199.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dispone lo siguiente: *"El régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio será el que establezcan las leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan, que, en todo caso, deberán respetar lo dispuesto en la Ley reguladora de las bases del régimen local; en su defecto, será el previsto en los números siguientes de este artículo"*.

En suma, cabe concluir que la Comunidad Autónoma ostenta títulos competenciales suficientes para adoptar la disposición reglamentaria sometida a dictamen, correspondiendo al Consejo de Gobierno su aprobación, en ejercicio de su originaria potestad reglamentaria (art. 119.3 del Estatuto de Autonomía), tal y como recogen los artículos 27.9 y 44.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la que se remite la disposición final décima de la Ley de Autonomía Local de Andalucía al regular su desarrollo reglamentario.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 26/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## II

En lo que respecta a la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto, cabe anticipar que se atiende a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006, y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre dicha tramitación.

El Centro Directivo encargado de la tramitación señala que han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015. A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 39/2015, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

Consta resolución del Director General de Administración Local de 30 de abril de 2018, relativa al trámite de consulta pública previa, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015; consulta que tuvo lugar desde el 3 al 23 de mayo de 2018. Se acredita el resultado de dicha consulta y la valoración correspondiente por parte de la Dirección General de Administración Local.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 27/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El procedimiento se inició por acuerdo de 4 de julio de 2018, dictado por el Excmo. Vicepresidente y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, a propuesta de la Dirección General de Administración Local, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006.

A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma, memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma. También se adjunta memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. También figura test negativo de evaluación de posible impacto de la disposición sobre la competencia.

Del mismo modo se acompaña informe sobre posibles cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Proyecto de Decreto (4 de julio de 2018), de conformidad con el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006.

Asimismo, se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (en el sentido de que la norma proyectada no genera de forma directa impacto), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. También se ha emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 28/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que se manifiesta que la norma no tiene repercusión directa sobre los derechos de los niños y niñas ni sobre las actuaciones públicas o privadas relativas a la atención a la infancia.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, (de 26 de febrero de 2019), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de (5 de noviembre de 2018), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; y Dirección General de Presupuestos (de 9 de julio de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006.

Asimismo, consta que, mediante acuerdo publicado en el BOJA núm. 144, de 26 de julio de 2018, el Proyecto de Decreto fue objeto de información pública (desde el 27 de julio al 17 de agosto de 2018). A tal efecto se facilitó la dirección electrónica de la Consejería proponente para el acceso tanto al borrador como a toda la documentación relativa al Proyecto de Decreto y una dirección de correo electrónico para aportar alegaciones.

Se acredita el cumplimiento del trámite de audiencia mediante la remisión del Proyecto de Decreto a las entidades que

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 29/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006.

El Secretariado del Consejo de Gobierno realizó diversas observaciones al texto en su informe de 23 de julio de 2020. Estas observaciones fueron valoradas por la Dirección General de Administración Local con fecha 29 de julio.

Finalmente, el Proyecto de Decreto fue examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión de 23 de julio de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

El Consejo Consultivo ha tenido ocasión de comprobar que el expediente del Proyecto de Decreto ha sido objeto de la publicidad establecida por el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante, hay que señalar que se echa en falta en el expediente la incorporación de una certificación o diligencia en la que se haga constar el cumplimiento de dicha obligación en los términos previstos por dicha normativa.

Finalmente, hay que hacer notar la pulcritud que se observa en la redacción y ordenación de la documentación que compo-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 30/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ne el expediente. También merece una valoración positiva el detenido análisis de las observaciones y sugerencias formuladas durante la sustanciación del procedimiento; tarea que ha sido realizada con especial rigor y de manera exhaustiva por el Centro Directivo encargado de la tramitación, dejando constancia del juicio que merecen dichas observaciones e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

### III

El articulado del Proyecto de Decreto se ajusta al ordenamiento jurídico. No obstante, se formulan las siguientes observaciones:

**1.- Sobre la redacción.** Aunque la redacción del Proyecto de Decreto es correcta y de fácil comprensión, debería efectuarse una última revisión desde el punto de vista gramatical. En este sentido, si bien es cierto que por lo general se observa el empleo de un mismo criterio en el empleo de mayúsculas, no está justificada la opción de escribir con minúscula inicial palabras o términos que usualmente se escriben con mayúscula inicial por diversos motivos que tienen una especial significación en el lenguaje jurídico.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 31/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Así puede comprobarse en disposiciones legales tan relevantes en este ámbito como la Ley 7/1985, la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, en las que encontramos expresiones como Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Administraciones Públicas, Municipios, Entidades Locales, etc. (aunque a veces el legislador olvida esa regla).

Ya en el dictamen 827/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía indicamos que se escriben con mayúscula inicial los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de instituciones y órganos, señalando, a título de ejemplo, que resulta correcto escribir "Administraciones Públicas" en vez de "administraciones públicas" o de "Administraciones públicas".

Constatamos que el Proyecto de Decreto escribe con minúscula inicial términos tales como ayuntamientos y juntas vecinales, como lo hace la Ley de Autonomía Local de Andalucía, aunque se aleje de lo que sigue siendo usual en numerosas leyes y reglamentos y se inscriba en una tendencia que ha calado especialmente en el lenguaje periodístico. Sin embargo, en el mismo Proyecto de Decreto encontramos criterios distintos (así, en el preámbulo se escribe "Diputación Provincial").

En cualquier caso, no resulta correcto escribir "derecho" con minúscula inicial cuando nos referimos a un sistema de normas y principios. Al hacerlo, la disposición dictaminada propicia confusión con los derechos subjetivos a los que también se refiere el Proyecto de Decreto. Por la razón antes expresada no debería escribirse "derecho administrativo", sino

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 32/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



"Derecho Administrativo" (término que sí figura con mayúscula inicial en la Ley de Autonomía Local de Andalucía). Lo mismo cabe decir de las expresiones "derecho privado" y "derecho público". Del mismo modo, debería escribirse "Administración" y no "administración" cuando nos referimos a un conjunto de órganos con personalidad jurídica y no a la acción de administrar, a la que por cierto se refiere el Proyecto de Decreto en varias ocasiones.

**2.- Sobre el empleo de la "lex repetita".** En numerosas ocasiones nos hemos referido a la reproducción de normas estatales y normas autonómicas, calificándola como una deficiente técnica legislativa que puede provocar problemas de seguridad jurídica y, en casos extremos, vicios de inconstitucionalidad. A este respecto, damos por reproducido lo expuesto en el dictamen 815/2013, citado en los dictámenes 289/2020 y 407/2020, entre los más recientes. En todo caso, cuando se emplea dicha técnica para hacer inteligible o facilitar la comprensión del régimen autonómico de desarrollo, hemos insistido en que debe identificarse el origen de la norma y debe revisarse cuidadosamente la redacción que emplean los artículos afectados, que en ningún caso pueden desvirtuar lo previsto en la normativa reproducida.

**3.- Preámbulo.** En el párrafo primero, debería revisarse la redacción del inciso "en cuyo artículo 3.2, establecía que tienen la condición...". Sería más correcto eliminar la preposición "en" y la coma para lograr una redacción más precisa, igual o similar a la siguiente: "cuyo artículo 3.2 establecía que tienen la condición...".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	03/11/2020	PÁGINA 33/53
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el **párrafo segundo** se señala lo siguiente: "Dicha Ley 7/1993, de 27 de julio, expresaba en su exposición de motivos la voluntad del legislador autonómico de evitar o dificultar la creación de nuevos municipios". Debería revisarse dicha expresión, ya que lo que señala la exposición de motivos de la Ley 7/1993 es que en ella se opta por seguir *"el criterio del legislador básico que, en buena doctrina y en consonancia con el ideal antes apuntado de creación de un complejo armonioso entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, la nueva reflexión y el buen sentido demandan"*, a cuyo efecto fija *"unos mínimos de población y distancia del núcleo que se pretende segregar del originario, que avalen la viabilidad de aquél en el supuesto de que se culmine el proceso de independencia"*.

En el **párrafo cuarto**, quizá sería más correcto emplear la expresión "se crearon" en vez de "se creaban", aunque con el uso del plural del imperfecto se pretenda dar a entender que ya no se crean.

En el **párrafo décimo** deberían evitarse expresiones como "amenazan seriamente el mantenimiento de estas entidades" o "su pervivencia se ve seriamente cuestionada" (párrafo undécimo). En el párrafo vigesimoseptimo, la referencia al informe "de la Junta de Andalucía" debería sustituirse por otra más precisa (a la Consejería competente sobre régimen local, como resulta de los arts. 35 y 37 del Proyecto de Decreto).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 34/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**4.- Artículo 1, apartado 1.** Aunque vaya de suyo que la regulación se refiere a las ELA existentes y no sea imprescindible citar su conformidad con la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, se aconseja hacerlo tras el inciso "...gozan de personalidad jurídica".

**5.- Artículo 4, apartado 1, párrafo segundo.** Resulta ocioso el inciso explicativo "en cuyo caso la línea límite se determina mediante orden...".

**6.- Artículo 8, apartado 3.** Según esta norma, "en el ejercicio de las competencias se tendrán presentes las debidas facultades de coordinación del municipio". Aun siendo cierto que la Ley 5/2010 señala que en el ejercicio de sus competencias propias tendrán presente, en todo caso, las debidas facultades de coordinación del municipio, hay que hacer notar que la coordinación es obligatoria y por su propio significado no puede ser de otro modo, como ha manifestado la jurisprudencia constitucional (a diferencia de la cooperación que se caracteriza por ser voluntaria). Por ello la expresión "tener presente" no es la más indicada. A juicio de este Consejo Consultivo podría sustituirse sin violentar la Ley 5/2010 por otra como "deberán respetar" o equivalente. Esta observación se extiende al **artículo 12.1**, en el que se vuelve a señalar que en el ejercicio de las competencias propias, transferidas y delegadas las ELA "tendrán presentes" las debidas facultades de ordenación, planificación y coordinación del municipio.

**7.- Artículo 9, apartado 2.** La referencia a las directrices aparece en dos ocasiones, concretamente en el párrafo d) y en

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 35/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



el f). En la segunda ocasión de manera un tanto confusa ("directrices que formule"). Debe aclararse si el sentido de unas y otras directrices es diferente, evitando una posible redundancia.

**8.- Artículo 10, apartado 1, párrafo segundo.** Al regular las competencias transferidas, el párrafo comentado dispone que *"Cuando se considere conveniente, el ayuntamiento podrá reservarse las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales. Esta reserva constara, en su caso, de forma expresa en el acuerdo de transferencia"*. El inciso final parte de la existencia de reserva, la cual debe constar necesariamente en el acuerdo de transferencia, por lo que no parece tener sentido la expresión "en su caso" (cuando proceda).

**9.- Artículo 11, apartado 2.** Esta norma contempla la posibilidad de que las ELA puedan formar parte de las mancomunidades de municipios para prestar los servicios de su competencia si para ello cuentan con la autorización del municipio matriz.

En el informe del Gabinete Jurídico se señala que en los artículos 44 de la LRBRL y 63 de la Ley de Autonomía Local sólo prevén la posibilidad de que las mancomunidades se integren por los municipios, sin aludir a las ELA o entidades de ámbito territorial inferior al municipal, como sí se hace con respecto a los consorcios. Por ello, el informe considera que si el legislador hubiera pretendido incluir a otras entidades lo habría hecho expresamente. Siendo así, concluye que debe suprimirse esta posibilidad. Dicha observación ha sido rechazada por la Dirección General de Administración Local al considerar

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 36/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que la solución que se propone resulta lógica, ya que "suponiendo que el municipio esté mancomunado, resulta desde todo punto de vista incoherente e inadecuado que la ELA que forma parte de éste, tenga que recurrir para prestar los servicios de su competencia a una entidad consorcial". Dicho Centro Directivo señala también que lo expresado "también sería predicable en el caso de que el municipio al que pertenezca la ELA no esté mancomunado, en cuyo caso ésta podrá optar por asociarse en la entidad asociativa que garantice la prestación más eficaz de sus servicios". En suma, lo que la Dirección General de Administración Local viene a sostener es que, aunque la Ley 7/1985 y la Ley de Autonomía Local de Andalucía "configuran a las Mancomunidades como asociaciones de municipios", ello no impide que el Decreto permita la incorporación de las ELA a dichas asociaciones.

El silencio del legislador sobre la posible incorporación de las ELA a las Mancomunidades hace surgir la duda y explica la controversia a la que nos referimos. Sin embargo, el Consejo Consultivo considera que la vigente configuración de las Mancomunidades no impide que las ELA puedan integrarse en las mismas. La duda planteada debe resolverse en el sentido en que lo hizo el dictamen 60/1997 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, relativo a la consulta facultativa planteada por COMSERMANCHA sobre la posibilidad de incorporación de una Entidad Local Menor a una Mancomunidad, con fundamento en la doctrina del Consejo de Estado que admite esa posibilidad. Así, como subraya dicho dictamen, el Consejo de Estado llegó a la misma conclusión bajo la vigencia de la Ley de Régimen Local de 1955 (dictámenes 34.550, de 7 de enero de 1966; 36.132

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 37/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de 26 de septiembre de 1968; y 36.810, de 18 de diciembre de 1969) y con posterioridad (dictamen 43.969, de 11 de febrero de 1982), estando vigente el Texto Articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre. Como bien señala el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, entonces, como en ese momento y ahora, tales dictámenes del Consejo de Estado fueron emitidos desde la contemplación de una normativa que no daba respuesta directa y explícita a la cuestión, generándose dudas sobre la posible participación de las Entidades Locales Menores en las Mancomunidades. En esa tesitura, en el dictamen 34.550 antes citado, el Consejo de Estado subraya que las Mancomunidades se configuran como entidades superpuestas al Municipio propiamente dicho y a las Entidades Locales Menores, entidades de competencia territorial, abarcando dos o más de ellas, con competencias específicas relativas a los fines peculiares que les son propios. Y en relación con sus requisitos subjetivos, el Consejo de Estado señala que: *«Indiscutiblemente, por esencia, la posibilidad de que entren a formar parte de las mancomunidades los municipios, parece preciso admitir asimismo que puedan formar parte de ellas las entidades locales menores, por la obvia razón de que éstas aparecen subrogadas en parcelas de la competencia municipal que pueden constituir fines de mancomunidades; y, en tal supuesto, representaría una innecesaria complicación administrativa al exigir la intermediación municipal, aparte de que ello supondría tanto como un menoscabo de la naturaleza que la Ley atribuye a tales entidades menores»*.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 38/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el mismo sentido, el dictamen 36.810 señala lo siguiente: «La única duda que podría suscitarse en este último aspecto, el hecho de que forme parte de la Mancomunidad una Entidad Local Menor en plano de igualdad con los restantes Municipios, puede considerarse salvado en el presente caso, a juicio de este Consejo, en virtud de una interpretación extensiva de la expresión "Municipios" a los que la Ley entiende referidas las Mancomunidades, teniendo en cuenta el carácter voluntario de la Mancomunidad; el hecho de que el Municipio a que pertenece está igualmente integrado en la Mancomunidad; el carácter de Entidades Municipales que tienen las Entidades Locales Menores, según el artículo 10 de la Ley...» Y aunque en el dictamen número 43.969, aparece una manifestación incidental que parece cuestionar dicha posibilidad (la crítica va más bien referida a la integración de una Diputación en la Mancomunidad que se constituye), el dictamen 60/1997 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha concluye que aquél no representa un cambio en la doctrina del Consejo de Estado y que la posibilidad de integración debe admitirse. Dicha conclusión se sienta teniendo en cuenta las notas de voluntariedad, competencia específica extendida a más de un Municipio, personalidad jurídica y naturaleza de Entidad Local de las Mancomunidades, así como su potestad de autonormación y autoorganización dentro del marco legal aplicable de manera que: *«...no puede entenderse que el reconocimiento del derecho de asociación en Mancomunidades a los Municipios, lleve implícito su negación radical o sin condicionamiento alguno a las EATIM. En la actualidad, el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local dificulta más aún tal interpretación. Por otra parte, es un dato de la realidad que antes y después de la actual normativa sobre régimen lo-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 39/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*cal, estas entidades han formado parte en ocasiones de Mancomunidades municipales.»*

En efecto, el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local dispone que "Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común"; "el derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado".

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en la actualidad siguen siendo válidas las consideraciones del dictamen 60/1997 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en las que se subraya lo siguiente:

*«Las Mancomunidades son una figura asociativa, cuya homogeneidad como entidad municipal no se altera por la participación de las EATIM, las cuales, como ha dicho el Tribunal Constitucional, son "entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en régimen de descentralización" (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989).*

*»En cuanto a sus competencias, las EATIM tienen atribuidas la ejecución de obras y prestación de servicios de su interés y aquellas otras que pueda delegarles el Municipio [...] que pueden constituir el objeto y fines de las Mancomunidades.*

*»Por último, las Mancomunidades siguen siendo entidades constituidas voluntariamente por los Municipios para la mejor*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 40/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*prestación de servicios de su competencia y no cabe privar de forma general a priori a las EATIM de la posibilidad de integrarse en esa fórmula asociativa si previamente tienen reconocida personalidad jurídica y competencia sobre la materia cuya gestión va a ser encomendada a la Mancomunidad.»*

El examen de la composición de algunas Mancomunidades en distintas Comunidades Autónomas, confirma que la integración de Entidades Locales Menores se ha considerado jurídicamente viable. El legislador extremeño ha reconocido expresamente la posibilidad examinada en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, cuyo artículo 3 reconoce el "derecho de los municipios y de las entidades locales menores a mancomunarse", disponiendo en su apartado 3 lo siguiente:

*"En el ámbito de sus competencias, las entidades locales menores de Extremadura gozan del derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades, de las que formen parte al menos dos municipios, si para ello cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al que estén adscritas. Dicha autorización se entenderá emitida si solicitada la misma por la Entidad Local Menor al Ayuntamiento matriz y transcurrido el plazo de un mes éste no hubiera adoptado acuerdo motivado en contra de aquélla."*

Del mismo modo, más recientemente el artículo 3.4 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, contempla la posibilidad de integración de las ELA en los siguientes términos: "Asimis-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 41/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*mo, las entidades locales menores podrán formar parte de las mancomunidades, si, para ello, cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al cual estén adscritas, que únicamente podrá denegarse por razones justificadas en la prestación del servicio público y su eficacia.*

*Para la organización y el funcionamiento de las mancomunidades, todas las referencias efectuadas en esta ley y en los estatutos a los alcaldes y plenos municipales deben entenderse también referidas, respectivamente, a los presidentes y las juntas vecinales de las entidades locales menores."*

En definitiva, por las razones expresadas cabe concluir que el precepto examinado no entra en colisión con la LRBRL ni con la LAULA al disponer que las Entidades Locales Menores puedan formar parte de las Mancomunidades de Municipios. Sin perjuicio de lo anterior, y dada la naturaleza asociativa de las Mancomunidades y el papel que se atribuye a sus estatutos, el precepto debe añadir que la participación de una Entidad Local Menor en una Mancomunidad se condiciona al hecho de que esté prevista en los Estatutos de la Mancomunidad, tal y como se concluye en el referido dictamen 60/1997 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**10.- Artículo 14.** Este precepto dispone lo siguiente: *"Las entidades locales autónomas responderán directamente de los daños y perjuicios causados a particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus órganos, personal funcionario o agentes, en los términos establecidos en la legislación ge-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 42/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*neral sobre responsabilidad administrativa". La norma viene a repetir lo ya dicho en el artículo 128.2 de la LAULA, que ni siquiera se cita. Se aconseja la supresión de este artículo, llamado a engendrar confusión, dado que parece colocarse en una posición de supraordinación cuando resulta que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33). Siendo así, como reconoce la STC 79/2019, de 5 de junio, el Estado tiene la competencia sobre el sistema de responsabilidad patrimonial del art. 106.2 de la Constitución Española, en relación con el cual el Tribunal Constitucional (STC 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4) expresa lo siguiente: «se ha referido de forma clara a su generalidad, esto es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales, con el dicho sistema de responsabilidad implica una normativa común para todo el territorio en cuanto que garantía indemnizatoria general (STC 61/1997, FJ 33, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7)». Por consiguiente, aunque exista una remisión a la "legislación general sobre responsabilidad administrativa", lo expuesto anteriormente justifica la supresión del precepto.*

**11.- Artículo 24. Se refiere este precepto a los miembros no adscritos de la Junta Vecinal,** estableciendo lo siguiente: *"De conformidad con lo establecido en el artículo 117.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, según el cual las personas miembros de la junta vecinal tendrán análogo estatuto al establecido legalmente para las personas titulares de las concejalías, tendrán la consideración de miembros no adscritos las personas*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 43/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*vocales de la junta vecinal que no renuncien a dicha condición de vocales cuando no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidas, abandonen su grupo político de procedencia o sean expulsadas del mismo".*

El informe del Gabinete Jurídico afirma que el artículo 117.4 de la Ley 5/2010 "no se refiere en ningún momento a las personas miembros no adscritas a la junta vecinal" y recuerda que es el artículo 73.3 de la Ley 7/1985 el que alude a las personas miembros que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos, o abandonen su grupo de procedencia. Por ello plantea si a los miembros no adscritos les será o no aplicable el estatuto establecido legalmente para los concejales. La Dirección General de Administración Local ha valorado esta observación señalando que el artículo 117.4 de la LAULA establece para los miembros de la Junta Vecinal un estatuto análogo al de los titulares de las concejalías.

Al concretar de ese modo el régimen de los miembros no adscritos la norma comentada aplica la máxima "*ubi est eadem ratio, ibi eadem dispositio iuris esse debet*" (donde existe igual razón debe existir la misma disposición), extendiendo a los miembros de la Junta Vecinal el régimen previsto en el artículo 73.3 de la LRBR para los concejales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen el grupo municipal de procedencia.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 44/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Aun contando con la referencia al estatuto análogo del artículo 117.4 de la LAULA, surge la duda fundada que plantea el informe del Gabinete Jurídico, porque las situaciones que se pretenden combatir con la vigente regulación del régimen de los concejales no adscritos deben partir del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española como derecho de configuración legal, *«de suerte que corresponde a la ley fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los representantes electos que, una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren»* (STC 36/2014) [FJ 3].

Al examinar la regulación estatal, el dictamen 510/2020 de este Consejo Consultivo recuerda que para el Tribunal Constitucional *«es evidente que la Constitución Española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo»* (sentencia 185/1993, de 31 mayo, FJ 5, que a su vez se remite a las SSTC 5, 10, 16 y 20/1983 y 185/1993). Y aunque la norma que propugna la extensión del régimen de los concejales no adscritos a los miembros de la Junta Vecinal supone dar la misma respuesta a supuestos que considera análogos, resulta aconsejable que sea el legislador andaluz el que aborde dicha extensión de manera expresa y precisa, valorando la idoneidad de la aplicación de dicho régimen. En el dictamen antes citado este Consejo Consultivo subraya que la regulación estatal aborda un fe-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 45/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



nómeno complejo como el "transfuguismo" que difícilmente admite simplificaciones. La propia jurisprudencia constitucional lo pone de manifiesto al señalar que no es cierto que la desvinculación orgánica o política del grupo de origen desestablezca por defecto o sin excepción la vida municipal o modifique la voluntad popular. En suma, ante la posibilidad de que una cuestión tan específica como la que nos ocupa (con la entrada en juego de un régimen restrictivo y disuasorio previsto en el artículo 73.3 de la LBRRL) pudiera no estar contemplada por la LAULA en la genérica expresión del "análogo estatuto" al de las personas titulares de las concejalías, el Consejo Consultivo considera que corresponde al legislador andaluz abordar la extensión del régimen de los concejales no adscritos a los miembros de la Junta Vecinal en situaciones análogas.

**12.- Artículo 34.** Este precepto regula la colaboración financiera incondicionada de la Junta de Andalucía con las Entidades Locales Autónomas. A tal efecto se dispone que la Consejería competente sobre régimen local podrá colaborar financieramente con dichas Entidades "mediante un fondo de financiación incondicionada, cuyo importe se determinará en función de las disponibilidades presupuestarias". El artículo establece una clasificación de las ELA en tres grupos, atendiendo a su población, y concreta cómo se hará la asignación de la dotación global que se destine cada año para financiar las competencias propias de las entidades locales autónomas.

El informe del Gabinete Jurídico considera que la regulación de los medios de financiación autonómica en las Entidades Locales Autónomas requiere en todo caso de una norma con rango

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 46/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de ley, sin que pueda contenerse directamente en una disposición de carácter reglamentario. En este sentido hace notar que el artículo 191 del propio Estatuto consagra la autonomía financiera de los Entes Locales, sin perjuicio de que el artículo 192.1 prevea un régimen de colaboración de los tributos de la Comunidad Autónoma, en función de lo previsto en el artículo 142 de la Constitución. Señala dicho informe que el desarrollo de los referidos preceptos se contiene en la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuyo ámbito de aplicación "se incluyen los municipios (artículo 3) y excepcionalmente las provincias (artículo 5), pero no a las Entidades Locales Autónomas"

Desde el punto de vista de la finalidad de la norma, nada puede objetarse, ya que la financiación incondicionada está en línea con los parámetros constitucionales y estatutarios a los que nos referimos en el dictamen 828/2009, relativo al Anteproyecto de Ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En dicho dictamen expusimos la trascendencia de la disposición legal entonces proyectada, que encuentra su fundamento en el mandato constitucional y estatutario dirigido a garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, anudada al principio constitucionalmente consagrado de autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE). Asimismo, destacamos que "tanto la Constitución en su artículo 142, como el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 191 establecen la suficiencia de recursos de las Haciendas Locales para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye, deduciéndose

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 47/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

directamente del citado precepto de la Carta Magna que las Haciendas Locales han de nutrirse, fundamentalmente, de los tributos propios y de la participación en los tributos del Estado y en los de la Comunidad Autónoma”.

Desde el punto de vista competencial no existe problema alguno, y en este sentido traemos a colación las consideraciones contenidas en la STC 78/2018, de 5 de julio (FJ 4), en la que se recuerda que ya en la STC 331/1993, de 12 de noviembre, se subrayó la competencia exclusiva del Estado en lo que respecta a la participación de los Entes Locales en ingresos estatales (por ello declaró inconstitucional el art. 81.a) de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, en el que se remitía a la legislación sobre finanzas locales de Cataluña la fijación de los criterios de distribución de dichos ingresos). Dicha sentencia afirma que la competencia exclusiva del Estado descansa en el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, *«lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta...»*

Ahora bien, como indica la STC 78/2018, lo anterior no es incompatible con *«la regulación autonómica de las propias participaciones en tributos propios, tal y como también hemos reiterado de acuerdo con el carácter bifronte del régimen local, que es resultado conjunto de la acción del Estado y de las comunidades autónomas (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4). De esta manera, “[j]unto a*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 48/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*una relación directa Estado- Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias comunidades autónomas" (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)».*

De esta manera, resulta irreprochable la creación de un fondo que, según la Dirección General de Administración Local, "pretende establecer una base de colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las ELA que se asemeje a lo previsto para los municipios con las adaptaciones derivadas de su carácter, siguiendo el mandato que contiene el artículo 130 de la LAULA; un fondo que ha sido valorado positivamente por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), según se desprende del expediente, al considerar imprescindible que se articule una financiación incondicionada adecuada para permitir el ejercicio de las competencias atribuidas como propias a las Entidades Locales Autónomas en la LAULA.

Pero el problema que se plantea no es la creación del fondo, ni la concreta regulación que se pretende dar al mismo en el Proyecto de Decreto, sino el rango de la norma. No le falta razón a la Dirección General de Administración Local al considerar que la falta de previsión de este fondo en la LAULA y en la Ley 6/2010 no puede interpretarse en un sentido restrictivo o prohibitivo. El informe de valoración de las observaciones del Gabinete Jurídico señala que el Decreto no pretende modificar la Ley 6/2010 para incluir a las ELA en su ámbito subjetivo, por lo que no podría tildarse de ilegal. También resulta razonable la valoración que realiza el citado Centro Directivo al señalar que no puede interpretarse que el apartado 2 del

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 49/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

192 del Estatuto de Autonomía establece un único método alternativo de financiación, que vendría dado por los "programas de colaboración financiera específica para materias concretas", para extraer de dicha interpretación que no podría crearse un fondo incondicionado, en oposición al significado que cabe atribuir a la autonomía financiera reconocida en el artículo 191 del Estatuto de Autonomía; valoración que se efectúa en relación con las observaciones de la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Administración Pública.

Sin embargo, no puede aceptarse el argumento de la Dirección General de Administración Local en el sentido de que el fondo incondicionado que se crea encontraría cobertura en el artículo 130 de la LAULA. En concreto, dicho Centro Directivo entiende que el Fondo de Financiación Incondicionada puede encontrarse subsumido en las "subvenciones" o en "las demás prestaciones de derecho público que recoge el artículo 130 de la Ley 5/2010. Se trata de una interpretación forzada, ya que se trata de categorías de recursos diferentes y hay que tener en cuenta que el propio artículo 130 sí contempla la participación de las ELA en los tributos propios del Municipio.

Ciertamente, la Ley 6/2010 no incluye a las ELA en su ámbito de aplicación, pese a dictarse en desarrollo del artículo 192 del Estatuto de Autonomía, en el que se establece una reserva legal al señalar que *"Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado"*. Dicha reserva es corolario de la autonomía financiera que se reconoce en el artícu-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 50/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lo 191 del propio Estatuto de Autonomía. Pero ello no es óbice para el establecimiento de un fondo incondicionado a favor de las ELA en la misma Ley o en otra diferente; fondo que debe estimarse compatible y acorde con lo previsto en el artículo 24 de la LAULA (colaboración financiera) según el cual *"La aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía"*.

A su vez, el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, referido a los recursos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, dispone que éstas no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio a que pertenezcan (apdo. 1) y en su apartado 2 establece lo siguiente: *"Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local que regulen las entidades de ámbito territorial inferior al municipio determinarán los recursos integrantes de sus respectivas haciendas, de entre los previstos en esta ley para los municipios..."*

Por todo lo expuesto, aunque el fondo incondicionado objeto de creación y regulación sea coherente con la autonomía financiera prevista en el artículo 191 del Estatuto de Autonomía y acorde con la regulación de la LAULA, la reserva legal en la materia no queda cubierta por lo dispuesto en el artículo 130 de la misma, siendo preciso que el fondo en cuestión, por su propia naturaleza, sea regulado por norma de rango legal.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 51/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**13.- Disposición derogatoria.** Por último, se echa en falta una disposición derogatoria de las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el Decreto en curso de aprobación.

### CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para aprobar el Decreto cuyo proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**FJ I**).

**II.-** En términos generales, el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables (**FJ II**).

**III.-** En cuanto **al contenido del Proyecto de Decreto** se formulan las siguientes **observaciones** en las que se distinguen (**FJ III**):

**A)** Por razones de seguridad jurídica, deben atenderse las siguientes observaciones: **(1) Artículo 9, apdo. 2** (*Observación III.7*). **(2) Artículo 10, apdo. 1, pfo. segundo** (*Observación III.8*). **(3) Artículo 34** (*Observación III.12*). **(4) Omisión de cláusula derogatoria** (*Observación III.13*)

**B)** Por las razones que se indican, deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa: **(1) Sobre el empleo de la "lex repetita"** (*Observación III. 2*). **(2) Artículo 11, apdo. 2** (*Observación III.9*). **(3) Artículo 14** (*Observación III.10*). **(4) Artículo 24** (*Observación III.11*).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 52/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan, además, las siguientes observaciones de técnica legislativa: **(1) Sobre la redacción (Observación III.1).** **(2) Preámbulo (Observación III.3).** **(3) Artículo 1, apartado 1 (Observación III.4).** **(4) Artículo 4, apdo. 1, pfo. segundo (Observación III.5).** **(5) Artículo 8, apdo. 3, extensiva al artículo 12, apdo. 1 (Observación III.6).**

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE Y CONSEJERO DE TURISMO,  
REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.- SEVILLA**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	03/11/2020	PÁGINA 53/53
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmUWJUAYJ997LUWLANQEUNTUKMP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	