

INFORME SSPI000001/19 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA.

Asunto: Entidades Locales Autónomas. Antecedentes. Memoria Económica. Régimen jurídico. Adhesión a mancomunidades. Requisitos para solicitar subvenciones. Fondo de financiación incondicionada. Modificación y supresión. Reproducciones normativas y lex repetita.

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

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 11 de enero de 2019 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, indicándose página web para descargar el expediente vía consigna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Decreto tiene por objeto regular la Entidades Locales Autónomas de Andalucía. Según la Memoria Justificativa:

“Tras la entrada en vigor de las modificaciones introducidas en la La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha cambiado sustancialmente el régimen de las entidades locales (ELA) de ámbito territorial inferior al municipio, que han pasando de tener la condición de entidad local y personalidad jurídica a ser meros órganos de gestión desconcentrada.

Esta nueva regulación de las ELA, absolutamente incompatible, al igual que su filosofía inspiradora, con la contenida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), impide que puedan crearse nuevas entidades con el régimen jurídico previsto en dicha para las ELA.

No obstante, la salvedad contenida en la Disposición Transitoria Cuarta de la referida LRSAL, en virtud del cual, <<Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local>>, garantiza la pervivencia de las que ya existían en Andalucía, así como el nivel de descentralización y competencias de que se encuentran dotadas. Y, aún cuando las 42 ELA existentes en Andalucía continuarán rigiéndose por lo establecido en la LAULA, se considera necesario y oportuno fortalecer y consolidar su situación jurídica en el ámbito local, seriamente debilitada tras la entrada en vigor de la LRSAL, reforzando su regulación.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQth8L	Fecha	26/02/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/18	

Por ello, en el marco y con pleno respeto de la regulación contenida en la LAULA, a la que desarrolla, el presente Decreto pretende atribuir a las ELA existentes en Andalucía el mayor margen de actuación posible para el ejercicio de sus competencias, sin menoscabo de la autonomía política y de la potestad de autoorganización del municipio al que pertenecen".

El Informe de 14 de septiembre de 2018, por el que se da respuesta al requerimiento de la Dirección General de Presupuestos, añade lo siguiente:

"Además, al tratarse de una norma de desarrollo de la LAULA en el ejercicio de las competencias exclusivas sobre régimen local que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme al artículo 60 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el presente proyecto se mueve dentro de los límites en la misma fijados en lo que respecta a aquellos aspectos que deben ser regulados en una norma con rango de Ley, como es p.e. el caso de las competencias propias que se prevén en el artículo 8.1. que, por tanto, no son objeto de ampliación, sino que son las establecidas en el artículo 123 de la LAULA. Asimismo la mención del artículo 8.2 del proyecto a que mantendrán, si fuese el caso, el nivel de competencias y recursos de que dispusiesen si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en la LAULA, encuentra su fundamento en la disposición transitoria segunda de la referida Ley. En cuanto a las competencias que se pudieran delegar o transferir por el municipio, tal como establecen los artículos 9 y 10 del proyecto de decreto, han de dotarse por este con los medios personales, materiales y financieros necesarios para su ejercicio.

Así pues, tal como corresponde a una norma con rango de decreto, con el mismo se da respuesta a determinadas carencias normativas y necesidades de desarrollo de la LAULA que se han ido poniendo de manifiesto desde su entrada en vigor, con el objeto, eso sí, de que el margen de actuación de estas entidades sea el mayor posible".

Actualmente existen en Andalucía 42 Entidades Locales Autónomas, de las cuales sólo 2 se han constituido tras la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El proyecto que nos ocupa viene a regular por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma, el régimen jurídico de estas Entidades con carácter general y en un mismo texto normativo. Ello supone no sólo el desarrollo de la normativa básica estatal y andaluza sobre la materia, sino dotar de seguridad jurídica a la regulación de esas Entidades tras la entrada en vigor de las novedades introducidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de las Administración Local.

La citada Ley ha venido a eliminar la posibilidad de creación de nuevas Entidades Locales Autónomas, manteniéndose únicamente aquellas ya existentes con anterioridad a su entrada en vigor según su Disposición Transitoria Cuarta, sustituyéndolas por entes con forma de organización desconcentrada sin personalidad jurídica, como "caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos" (artículo 24.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

Dicho esto, el borrador contempla la naturaleza y ámbito de aplicación, elementos territoriales, órganos de gobierno, las competencias propias, delegadas y transferidas, personal, régimen patrimonial y económico, los procedimientos para su modificación y supresión, así como un fondo de financiación incondicionada como medio de colaboración por parte de la Comunidad Autónoma.

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha:	26/02/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	2/18	

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 60 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone:

"1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.º de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización 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.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. 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.º de la Constitución".

En cuanto al principio de "autonomía local", el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía n.º 827/2009, de 10 de diciembre, sobre el anteproyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía, refleja lo siguiente:

"Más recientemente, la sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio (FJ7), ha recordado que la autonomía local <<se configura como garantía institucional de un núcleo de autogobierno de los entes locales que les hace reconocibles para la imagen socialmente aceptada de ellos y que se concreta en un derecho a participar en los asuntos que les atañen, el cual admite distintos grados de intensidad (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4); de ahí que la Ley pueda concretar «el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3)". Por ello, dice el Tribunal Constitucional que debe admitirse que los preceptos constitucionales que la

Código:	43CVe762QLHISY7UP6rur74JWQth8L	Fecha	26/02/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/18	

configuran contienen una garantía plural de «las autonomías provincial y municipal» (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4)>>.

El problema es determinar quién es el legislador competente en materia de régimen local, al existir dos preceptos constitucionales que se refieren a ello: el artículo 148.1.2.º, por una parte, y el artículo 149.1.18.º, que alude a la competencia exclusiva del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entre las que está la Administración Local.

La sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, antes citada, determinaba que debía ser el legislador estatal el que fijase unos principios o bases relativos a las competencias locales, encontrando cobertura a esta encomienda estatal en el concepto mismo de «bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas», afirmando el Tribunal lo siguiente:

<<(...) ningún reproche de inconstitucionalidad cabe formular a la referida previsión (...). Corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deban reconocerse a las Entidades locales estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar la fijación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos (...) se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede diferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma Ley de Bases del Régimen Local han establecido.

Ahora bien, como ya avanzó este Órgano en su Dictamen 72/2006, "las "bases" que dicta el Estado podrían ser susceptibles de modulación y, más allá de lo que es de esencia básico, dicha legislación admite políticas propias y diferenciadas en la configuración de los Estatutos de Autonomía. Lo que entonces se denominó como camino a una "estatutarización" del Régimen Local, salvaguardando y respetando lo que de esencia sea para mantener una mínima homogeneidad en el conjunto del Estado" (doctrinalmente ha apuntado también la "interiorización" de esta materia)>>".

Por tanto, consideramos que la Comunidad Autónoma ostenta competencias para el dictado del presente proyecto, siendo respetuoso con la legislación básica del Estado sobre régimen local y el principio de autonomía local.

TERCERA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, empezando por la normativa estatal, la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha suprimido las referencias a las Entidades Locales Autónomas contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, estableciendo en el apartado 1 de su Disposición Transitoria Cuarta que "Las entidades de ámbito territorial inferior al

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/18



Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local", añadiendo en su Disposición Transitoria Quinta que "El núcleo de población que antes del 1 de enero de 2013 hubiera iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, una vez que se constituya, lo hará con personalidad jurídica propia y con la condición de Entidad Local y se registrá por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente".

El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, regula las Entidades Locales de ámbito inferior al municipio en sus artículos 38, 42, 44 y 53, relativos a las competencias, constitución, modificación y supresión, y funcionamiento de las juntas o asambleas vecinales, respectivamente, que no tienen carácter básico conforme a su Disposición Final Séptima, al no enunciarse estos preceptos como básicos en su apartado 1.a).

Así mismo, el Capítulo III del Título V del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, regula las entidades locales de ámbito inferior al municipio, en especial lo relativo a las juntas vecinales, con carácter no básico según las aclaraciones contenidas en la Resolución de 27 de enero de 1987, de la Dirección General de Administración Local sobre dicho Real Decreto.

El Capítulo V del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, regula la constitución, modificación y disolución de las Entidades Locales Autónomas, sin carácter básico a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2/1985, de 2 de abril, y STC 214/1989, de 21 de diciembre.

El artículo 199.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dispone que "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".

Por último y a nivel estatal, han de citarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto a nuestra Comunidad Autónoma, la norma de referencia es Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que en su artículo 112 establece que "Cuando uno o, en su caso, varios núcleos de población separados de aquel en que se halle la capitalidad del municipio tuviesen características geográficas, sociales, históricas, culturales o administrativas comunes que de forma notoria revelasen unos intereses colectivos peculiares que hiciesen conveniente una gestión diferenciada del resto del municipio, el ayuntamiento podrá constituir una entidad descentralizada para el exclusivo ejercicio de las competencias municipales que se determinen en el instrumento de creación o en sus posteriores modificaciones, sin perjuicio, en ningún caso, de la unidad de gobierno municipal y de la representación general que ostentan los correspondientes órganos municipales".

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWqtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/18



El artículo 113.3, dentro de la tipología de entidades descentralizadas junto a las entidades vecinales, preceptúa que *"Son entidades locales autónomas aquellas entidades locales creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas por el ayuntamiento"*. Su regulación específica se contempla en la Sección 3ª del Capítulo III del su Título VII.

La Disposición Transitoria Segunda de la misma Ley 5/2010, de 11 de junio, establece que *"Las entidades locales autónomas existentes a la entrada en vigor de la presente ley y que se hubieren constituido bajo la vigencia de la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y aquellas otras entidades de ámbito territorial inferior al municipio que se hubiesen constituido conforme a normativas anteriores, se regirán por lo dispuesto en la presente ley. No obstante mantendrán, si fuese el caso, el nivel de competencias y recursos de que dispusiesen si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en esta ley"*.

Por su parte, han de destacarse la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamiento y registro de las Entidades Locales de Andalucía, así como el Decreto 157/2016, de 4 de octubre, por el que se regula el deslinde de los términos municipales de Andalucía y se establecen determinadas disposiciones relativas a la demarcación municipal y al Registro Andaluz de Entidades Locales.

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 37 artículos, una disposición adicional, y dos disposiciones finales.

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

5.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios"*. Aunque se enuncian los mismos, en la Parte Expositiva debería justificarse expresamente dicha adecuación.

Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

"(...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQth8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/18



constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios¹¹. No figura en el expediente dicha Memoria, lo que tendría que subsanarse.

5.2.- En la Memoria Económica se afirma que el proyecto tendrá un contenido económico de coste cero. No obstante, se advierte que el artículo 34 prevé la creación de un "fondo de financiación incondicionada" como sistema de colaboración con las Entidades Locales Autónomas, indicando al respecto que "se considera que serán las Ordenes anuales a través de las que se instrumente la colaboración económica de la Junta de Andalucía con las entidades locales autónomas a partir del próximo ejercicio económico de 2019 y en función de las disponibilidades presupuestarias, las que tendrán incidencia económica financiera y repercusión presupuestaria en su ejecución".

En todo caso téngase en cuenta que conforme al Dictamen del Consejo Consultivo n.º 242/2017, de 16 de mayo de 2017, "El Consejo Consultivo viene observando que, en algunos supuestos, la memoria económica que se formula en la fase inicial de la elaboración de una norma significa que el coste de su aplicación será igual a cero; estimación que después se corrige con una memoria complementaria, frecuentemente tras el requerimiento de información por parte de la Dirección General de Presupuestos. Se trata de una práctica que hay que corregir, procurando que la estimación inicial parta de comprobaciones y datos en los que se ponga de manifiesto "detalladamente" la incidencia económico-financiera de la ejecución de una determinada disposición, como exige el Decreto 162/2006.

En cualquier caso, si existieran circunstancias que impiden realizar una evaluación precisa en ese estadio inicial, incluyendo el desglose correspondiente al coste de las distintas medidas y actuaciones previstas para la ejecución de la disposición, siempre será preferible que se deje constancia de ello, a la espera de realizar los estudios y comprobaciones pertinentes, en vez de reflejar una estimación del coste igual a cero, que en la práctica generalidad de los casos se revela como un supuesto inverosímil".

A este respecto y tras el requerimiento realizado por la Dirección General de Presupuestos sobre esta cuestión, el Informe de 14 de septiembre de 2018, se aclara que "En relación con lo anterior, se indica que en la actualidad en el Anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio de 2019 figura propuesta a tal fin, en el estado de gastos, la cantidad de 2.500.000,00 euros en el servicio 01, concepto/subconcepto 46004 del programa presupuestario 81A, bajo la denominación <<Transferencias fondos incondicionados a Entidades Locales Autónomas (ELA), para dotarlas de financiación para el ejercicio de sus competencias>>".

No obstante, habrá de atenerse a lo previsto en el artículo 3.1 del 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: "La memoria económica será elaborada por el Centro Directivo correspondiente e incluirá los antecedentes, motivos y fundamentos que justifican la actuación, valorará la incidencia económica del gasto que ocasiona o el impacto que sobre los ingresos suponga su aprobación y, en su caso, su financiación para el ejercicio corriente y para los ejercicios posteriores, de manera diferenciada para cada ejercicio, en la forma que se establecerá, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno".

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dentro de los principios de buena regulación, "Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQth8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/18



públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

Por tanto, entendemos que sin perjuicio de las cantidades previstas en las correspondientes leyes de presupuestos para financiar el mentado fondo incondicionado, y aún cuando el presente borrador no comportará ningún tipo de coste adicional, tal y como establece la Memoria Económica, debería contemplarse alguna apreciación sobre la cuantificación de los gastos futuros que pudiera generar el fondo de financiación incondicionada. Todo ello con las salvedades sobre dicho fondo que se expodrán posteriormente.

5.3.- En cuanto a si procede el Dictamen del Consejo Consultivo, el proyecto está desarrollando las previsiones contenidas en la Sección 1ª y la Sección 3ª del Capítulo III del Título VII de la Ley 5/2010, de 11 de junio, por lo que consideramos que resulta preceptivo dicho Dictamen.

SEXTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.C) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

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

7.1.- **Capítulo I.** Dado que conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no podrán crearse nuevas Entidades Locales Autónomas, manteniendo ese carácter sólo aquellas existentes con anterioridad a su entrada en vigor, debería reflejarse esta circunstancia de manera más expresa, dentro del ámbito de aplicación del proyecto, pudiendo ser conveniente realizar una remisión a dicha Disposición Transitoria con base al principio de seguridad jurídica.

7.2.- **Artículo 1.** En el apartado 1 el concepto de Entidad Local Autónoma debería reproducir literalmente el artículo 113.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, mencionando el mismo, lo que se reitera para el resto del articulado cuando se efectúen este tipo de reproducciones de preceptos autonómicos o estatales, sin perjuicio de lo que se dirá en el análisis de la técnica normativa.

El apartado 3 debería mencionar el artículo 3.1 del Real Decreto 2568/1986, de 25 de noviembre, pues se está reproduciendo literalmente su contenido.

Código:	43Cve762QLHSY7UP6rur74JWQth8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/18



7.3.- **Artículo 2.** En lugar de "territorio vecinal" podría emplearse el concepto de "circunscripción territorial", de acuerdo con lo previsto para la organización territorial del municipio en el artículo 109.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

En el apartado 1 respecto a otras Administraciones Públicas, sería más correcto indicar "bienes patrimoniales o de dominio público", en lugar de "derechos reales o de dominio público", dado que puede haber derechos reales tanto de naturaleza patrimonial como de dominio público.

Se desconoce el significado del apartado 2.a) en cuanto a que el ámbito territorial "se extenderá a los terrenos circundantes que pertenezcan a la población del núcleo o núcleos de población bases de la entidad", lo que tendría que aclararse.

7.4.- **Artículo 3.** Regula el territorio vecinal.

7.4.1.- Podría interpretarse que los apartados 1 y 2 están regulando procedimientos diferentes, según que el territorio estuviera determinado o no, de forma que debería aclararse si el procedimiento previsto en el apartado 2 "acordado por el pleno municipal", coincide con el regulado en el apartado 1.

7.4.2.- En el apartado 1 habría de citarse el artículo 4.2 del Decreto 157/2016, de 4 de octubre, que se está reproduciendo.

7.4.3.- Al hilo de lo que se ha indicado antes, el apartado 2 parece planteamos si en caso de que el territorio no estuviera delimitado o al menos no en la forma prevista en el apartado 1, debería procederse en todo caso según dicho apartado, en lugar de regular otro procedimiento "acordado por el pleno municipal", que además resulta indeterminado. En este sentido, el artículo 4.2 del Decreto 157/2016, de 4 de octubre, establece que el sistema para proceder a fijar las líneas límites en el deslinde y, por tanto, la demarcación municipal conforme al artículo 90.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, será el que se reproduce en el propio apartado 1. Por tanto, con independencia de si el territorio de la Entidad Local Autónoma estuviera o no determinado, sería conveniente atenerse en exclusiva a lo dispuesto en el mentado artículo 4.2 del Decreto 157/2016, de 4 de octubre. De no proceder de este modo, aconsejamos modificar el citado Decreto, en aras a la uniformidad normativa.

De otro lado, la expresión "podrá proceder al establecimiento" parece contemplar una mera posibilidad, por lo que debería reemplazarse por "procederá al establecimiento".

7.4.3.- Por otra parte, el mismo apartado 2 como ya se ha dicho, indica que en esos casos responderá al ayuntamiento al que pertenezca la Entidad Local Autónoma establecer sus elementos identificativos, en un procedimiento acordado por el pleno municipal. Ello no parece concordar con lo previsto en el Artículo 2.2, cuando éste establece que en caso de que el territorio no esté determinado habrá de atenderse a los criterios que se enumeran a continuación. Surgen diversas cuestiones; la primera se basa en si ambas previsiones son compatibles, de forma que el procedimiento que acuerde el municipio habría de atenderse a los criterios del Artículo 2.2, lo cual de ser la respuesta afirmativa, debería expresarse; en segundo

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQth8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/18



281

término se desconoce si el Artículo 2.2 se aplicará solo a falta de determinación o también cuando no lo estuviera en la forma prevista en el Artículo 3.1; en todo caso, las previsiones sobre este procedimiento deberían regularse en el mismo precepto.

7.5.- **Artículo 5.** En el apartado 2 contempla la posibilidad de delegar en las Entidades Locales Autónomas la gestión del padrón municipal. El artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 abril, establece que "La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado". El artículo 10 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, permite la delegación de las competencias locales, y con carácter particular para las entidades descentralizadas en el artículo 116.2.c). Por tanto, no estando prevista la imposibilidad de delegar esta competencia, ex artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, resulta conforme a derecho.

En cuanto a la posibilidad de otorgar "autorización" para esta gestión, consideramos que debería suprimirse, tanto para evitar confusiones como porque la Ley ya prevé expresamente la figura de la delegación respecto al ejercicio de "competencias" municipales.

7.7.- **Artículo 7.** En el apartado 3 sobre la ratificación del Ayuntamiento, apuntamos que para ello habrá de atenderse a las normas que rigen la formación y aprobación de la voluntad del órgano de gobierno municipal competente para ello. Esto mismo se reitera para el resto del proyecto, especialmente cuando se hace expresa referencia al Pleno, pues serán de aplicación lo que dispongan dichas normas.

7.8.- **Artículo 9.** Regula las competencias delegadas.

7.8.1.- En el apartado 1 habría de añadirse que no serán delegables aquellas competencias previstas en el artículo 9.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y no solo las que se enuncian.

7.8.2.- En el apartado 2 debería hacerse una remisión al artículo 9.1 de la citada Ley, que permite la "aceptación", en lugar de la "aprobación", por parte del órgano delegado, pues la Junta Vecinal es el "órgano máximo de dirección del Organismo público o Entidad vinculado o dependiente".

En el párrafo c) habría de añadirse la expresión "en su caso", pues no toda delegación tiene por qué ser o estar relacionada con los servicios.

7.8.3.- En el apartado 5 sería más correcto jurídicamente indicar "procedimiento administrativo", en lugar de "expediente administrativo", dado que éste es la materialización física de aquél, lo que se reproduce para el resto del articulado.

7.9.- **Artículo 10.** Regula las competencias transferidas.

7.9.1.- Según lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, esa descentralización habría de determinarse en el "instrumento de creación o en sus posteriores modificaciones", lo que implica que la atribución de nuevas competencias sólo podría llevarse a cabo mediante la modificación de ese instrumento, y no por acuerdos posteriores individuales.

Código:	43CVe762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	10/18



Por tanto, no parece apropiado que la descentralización de competencias por el municipio se realice directamente mediante acuerdos independientes, sino con la modificación del instrumento de creación de la Entidad Local Autónoma, lo que no obsta para que dicten acuerdos municipales que materialicen la misma tras dicha modificación. Todo ello se hace extensible a la revocación de la competencia descentralizada.

7.9.2.- En el segundo inciso del apartado 1 hacemos notar que la reserva de facultades de ordenación, planificación y coordinación generales por el ayuntamiento, se enuncia como potestativa, por lo que deberá figurar expresamente en el acuerdo de transferencia.

7.9.3.- En el apartado 2 habría de indicarse que el plazo no superior a un año empezará a computarse desde que se acuerde la suspensión.

7.10.- Artículo 11. Regula el ejercicio de las competencias.

7.10.1.- En el primer párrafo del apartado 2 advertimos que tanto el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, como el artículo 63 la Ley 5/2010, de 11 de junio, sólo prevén la posibilidad de creación e integración en las mancomunidades a los municipios, sin aludir en su régimen jurídico a las Entidades Locales Autónomas o entidades de ámbito territorial inferior al municipal, como sí se hace respecto a los consorcios. Si el legislador hubiera pretendido incluir a otras entidades así lo hubiera establecido expresamente. Por ello, valoramos que debería suprimirse esta posibilidad.

Otrora lo anterior, en ese mismo párrafo se indica que para la adhesión de las Entidades Locales Autónomas a una mancomunidad, será necesaria la autorización del municipio matriz, y a su vez, se hace una remisión al artículo 75 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, que prevé la necesidad de aprobación de la adhesión de un municipio a la mancomunidad, por la mayoría absoluta del número legal de miembros del pleno del ayuntamiento. Por tanto, debería aclararse cuál será el régimen jurídico de autorización para dicha adhesión. Volvemos a incidir en el hecho de que la adhesión no podría tener lugar respecto a las Entidades Locales Autónomas según la normativa aplicable en materia de régimen local.

7.10.2.- En el segundo inciso del apartado 2 entendemos que se está regulando el supuesto en que la Entidad Local Autónoma no se adhiera a una mancomunidad, sino que se limite a acudir a las sesiones de sus órganos de gobierno, con voz pero sin voto. No obstante ha de valorarse el hecho de que el artículo 67 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, sólo se refiera a garantizar la presencia de miembros electos de "todos los municipios" que la integren, sin que tampoco se aluda a las Entidades Locales Autónomas. El artículo 124 de la mentada Ley ya regula la participación de éstas en los asuntos municipales, sin mencionar la posibilidad de que estén representadas en las mancomunidades en las que se integre el municipio. Por otra parte, se plantea si el resto de municipios de la mancomunidad no debería pronunciarse de algún modo sobre este tipo de representaciones, de modo análogo al procedimiento de adhesión de municipios del artículo 75 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

7.11.- **Artículo 12.** En el apartado 1.b) apuntamos que el artículo 118.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, al que se remite el artículo 129, exige autorización municipal para las "plantillas,

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha:	26/02/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	11/18	

relaciones de puestos de trabajo y ofertas de empleo público de la Entidad Local Autónoma, pero no para la "contratación". Por tanto, ello no sería posible.

7.12.- **Artículo 13.** El apartado 1 debería concretar si las "cuestiones previstas en el artículo anterior", incluye no sólo las funciones del ayuntamiento sobre competencias delegadas o transferidas, sino también las atribuciones del ayuntamiento del apartado 1.

7.13.- **Artículo 16.** El apartado 2 sobre la presidencia, se remite a las funciones que correspondan a la persona titular de la alcaldía en la legislación de régimen local. Proponemos que además, a pesar de no tener carácter básico, se enuncien las contenidas de manera particular en el artículo 40 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Ello se hace extensible para el **Artículo 21**, en el que se podía añadir las funciones de la junta vecinal del artículo 41.1 de dicho Texto Refundido.

7.14.- **Artículo 17.** En el apartado 2 se plantea si los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales, tendrán que presentar candidatura no sólo respecto a la Entidad Local Autónoma, sino en todo caso en las elecciones al ayuntamiento respectivo.

7.15.- **Artículo 22.** En el apartado 3.d) debería matizarse el contenido de la expresión "garantizándose, en su caso, su compatibilidad con el acto de constitución del ayuntamiento del municipio al que pertenezcan".

7.16.- **Artículo 24.** El artículo 117.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, no se refiere en ningún momento a las personas miembros no adscritas a la junta vecinal, sino el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 abril, 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.

Planteamos si a las personas miembros no adscritos les será o no aplicable el estatuto de establecido legalmente para las personas titulares de las concejalías.

7.17.- **Artículo 25.** En el apartado 3, sin perjuicio de que pueda regularse, habría que corregir que el artículo 118 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, sólo establece que el personal propio de la Entidad Local Autónoma podrá ser funcionario o laboral, pero no que haya que especificar la adscripción funcional o laboral de cada una de las plazas.

En el tercer párrafo del apartado 4 debería suprimirse "o a las personas titulares de plazas de habilitación de carácter nacional creadas a tal fin en la plantilla municipal", pues no figura en la redacción del artículo 118.5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, al que debería remitirse. Lo mismo se puede decir de la previsión sobre la asignación de funciones a una persona funcionaria de carrera de la propia corporación. Así mismo, y según el mentado precepto, debería añadirse que "la tesorería podrá ser conferida a un miembro de la junta vecinal o a una persona funcionaria de la propia entidad".

7.18.- **Capítulo V.** Sería apropiado hacer una remisión al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y al Título III de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	12/18



7.19.- **Artículo 26.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, sería más correcto indicar "*común de los vecinos*", en lugar de "común de la vecindad".

En el apartado 3 no consta si la afectación podrá o no ser tácita, y no sólo expresa.

7.20.- **Artículo 28.** En el apartado 2 debería aludirse no sólo a los acuerdos de delegación de competencias, sino a los de transferencia, según el Artículo 10.

7.21.- **Artículo 32.** En el apartado 1 habría de especificarse cuáles son los instrumentos "*posteriores*" a los de creación de las Entidades Locales Autónomas. Consideramos que el plazo para justificar la realización de las transferencias de financiación debería corresponder a la Administración de la Junta de Andalucía, que es ante quien debe justificarse, y no al instrumento de creación de dichas Entidades.

En el apartado 2 no se indica ante quién habrán de justificarse las transferencias proporcionales derivadas de planes o programas específicos.

En el tercer párrafo del apartado 2 debería indicarse que las obligaciones inherentes a la gestión de las cantidades transferidas, no comenzarán desde el momento en que se justifique su realización, sino desde que tenga lugar dicha transferencia.

7.22.- **Artículo 33.** Se contempla que las bases reguladoras de subvenciones, habrán de exigir requisitos adicionales o no según se trate de actuaciones en materias comprendidas en el artículo 123 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Según el Informe de 14 de septiembre de 2018, "*en lo que respecta a la participación de las ELA en las convocatorias de subvenciones de la Junta de Andalucía dirigidas a los municipios, cuando se den una serie de circunstancias, se significa que en la actualidad se siguen diferentes criterios por las distintas Consejerías sobre su inclusión como entidades beneficiarias, por lo que en el presente proyecto se pretende unificar su actuación, si bien ello no tendrá incidencia económica alguna, puesto que las cantidades a distribuir serán las previstas cada año en los distintos programas presupuestarios del estado de gastos del presupuesto*".

Sin embargo, el artículo 9.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, preceptúa que "*Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley*". En este sentido, el artículo 119.1.b) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, determina que estas bases habrán de concretar los "*Requisitos que deberán reunir las personas o entidades beneficiarias para la obtención de la subvención*".

Por ello, aunque el proyecto incluya ciertos requisitos a cumplir por los beneficiarios, en este caso las Entidades Locales Autónomas, éstos deberán figurar en todo caso en las bases reguladoras de la subvención correspondiente, a efectos de que sean cumplidos por las entidades beneficiarias.

En el párrafo c) debería precisarse a qué se está haciendo referencia con subvenciones "*que sean competencia autonómica*".

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	13/18



7.23.- **Artículo 34.** Regula la colaboración financiera incondicionada.

7.23.1.- La inclusión de un fondo de financiación incondicionada no está regulado en la Ley 5/2010, de 11 de junio, que no parece ampararlo vía reglamentaria cuando en su artículo 1.2 para las modificaciones que afecten al régimen jurídico que en dicha Ley se establece, se remite al artículo 108 del Estatuto de Autonomía, según el cual "El Parlamento ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes. Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada".

El artículo 60.3 del Estatuto añade 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 (...)".

A mayor abundamiento, el artículo 156.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, dispone que "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 (...)".

En definitiva, la regulación de medios de financiación autonómica en las Entidades Locales Autónomas, requiere en todo caso de una norma con rango de ley, no pudiendo contenerse directamente en una disposición de carácter reglamentario.

Por otra parte, 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. Ello se encuentra 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, que por cierto sólo incluye dentro de su ámbito a los municipios (artículo 3) y excepcionalmente a las provincias (artículo 5), pero no a las Entidades Locales Autónomas.

El artículo 192.2 del Estatuto añade que "Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas", lo que se reitera en el artículo 25 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Pero ello no puede implicar la regulación de un sistema general de financiación consistente en un fondo de financiación incondicionada y global como el que nos ocupa.

De este modo, no consta en el expediente respuesta motivada a las cuestiones planteadas sobre este particular en el Informe de la Consejería Economía, Hacienda y Administración Pública, de fecha 6 de noviembre de 2018.

En conclusión, el establecimiento de este fondo de financiación incondicionada sólo podría preverse en una norma con rango de Ley o, en su caso, tener carácter de "programa" para financiar

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	14/18



materias concretas, pero no global y generalizado. En cualquier caso nos remitimos a lo ya dicho sobre la necesidad de que conste en el expediente el gasto futuro que este fondo va a suponer, con independencia de que esa previsión de gasto se articule a través de las leyes anuales de presupuestos.

A mayor abundamiento debería definirse el sentido del adjetivo "incondicionada" y cuáles serán las implicaciones de ese carácter.

7.23.2.- En el apartado 6 intuimos que se dictará una Orden por cada ejercicio, dado que el importe de la financiación dependerá de lo que establezcan las leyes anuales de presupuestos.

7.24.- **Artículo 35.** Regula la modificación del régimen jurídico de la Entidad Local Autónoma.

7.24.1.- Podría añadirse que cualquier modificación del régimen jurídico de la Entidad Local Autónoma, que afecte a los datos de obligada inscripción en el Registro de Entidades Locales, regulado por Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, habrá de comunicarse conforme a lo previsto en su artículo 2.2. Del mismo modo, habría de proceder respecto del Registro Andaluz de Entidades Locales, regulado por Orden de 17 de septiembre de 2010 de la Consejería de Gobernación y Justicia.

7.24.2.- En el apartado 1 manifestamos que el artículo 116.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, ya se refiere al contenido del instrumento de creación de las Entidades Locales Autónomas, por lo que interpretamos que la expresión "o en su norma de creación" se quiere dar a entender que también sería necesario el procedimiento de modificación cuando ésta afectase a cualquiera de los elementos integrantes de la misma, y no sólo a los contenidos en el artículo 116.3 de la citada Ley. No obstante, debería aclararse esta circunstancia.

En el mismo apartado habría de indicar "instrumento de creación" en lugar de "norma de creación", según lo dispuesto en el artículo 116.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

7.24.3.- En el apartado 2.d).1º tendría que especificarse con qué contenido y a qué efectos la Entidad Local Autónoma dictará acuerdo en el trámite de alegaciones, lo que se reitera para el **Artículo 37.4.a).**

7.24.4.- En el apartado 2.d).2º habría de indicarse cuál será el carácter del informe, lo que se reproduce para el **Artículo 37.4.c).**

7.24.5.- En el apartado 3 la remisión al apartado 3 del artículo 116 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, no es preciso, pues no se refiere a los estatutos de la Entidad Local Autónoma, sino a su instrumento de creación. En todo caso y dado que ya contará con un estatuto, planteamos si en los casos previstos en este apartado se procederá a la modificación de los mismos, o a la aprobación de uno nuevo.

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha:	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	15/18



7.25.- **Artículo 36.** En el apartado 3 deberían concretarse cuáles serán las "otras cuestiones", y si se requiere la concurrencia de todas las circunstancias enunciadas, o bastaría con que se de una o alguna de ellas.

7.26.- **Disposición Adicional Única.** Entendemos que la asignación económica a la que se está aludiendo es la prevista en el Artículo 30.3, lo que debería expresarse. Se plantea cuál será el régimen cuando dicha asignación esté determinada en el instrumento de creación o posteriores de la Entidad Local Aurtónoma, y sin embargo no se hubieran cumplido.

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

8.1.- Las referencias a la "Junta de Andalucía" han de efectuarse a la "Administración de la Junta de Andalucía".

8.2.- Deberían suprimirse las expresiones del tipo "del presente Decreto" o "del presente artículo".

8.3.- Consideramos inadecuadas para un texto normativo expresiones semejantes a "Igualmente" o "Así mismo".

8.4.- Una vez hecha alusión a una norma por primera vez en la Parte Expositiva o en el articulado, bastará para las sucesivas aludir a su número y fecha de aprobación, por ejemplo, "Ley 5/2010, de 11 de junio".

8.5.- El texto contiene numerosas reproducciones de artículos o previsiones de otras disposiciones, en especial de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Así, la Directriz 4 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, señala que "No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)".

Así mismo, también dispone: "65. *Uso de la remisión.* Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad. 66. *Indicación de la remisión.* La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con». 67. *Modo de realización.* Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta".

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		Página 16/18	

Por tanto, la transcripción de previsiones legales en caso de ser necesaria, habría de efectuarse de manera literal, y con la correspondiente indicación del precepto de la norma a la que se refieren. De hacerse simplemente una remisión, habrían de cumplirse los requisitos enunciados en la Directrices 66 y 67 del citado Acuerdo del Consejo de Ministros.

8.6.- Por otro lado, en caso de que se reproduzcan artículos de normas estatales, que tengan carácter básico, el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 570/2016 destacan sobre la *lex repetita* que:

"Este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. En tal sentido demos por reproducidas las consideraciones que recientemente se han formulado en el dictamen 545/2016 de 14 de septiembre, de este Consejo Consultivo sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores. A este respecto, se hace notar que, aun constatando que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico, este Consejo Consultivo ha advertido también que una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido.

En este orden de ideas, se hace notar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita". Lo que sí subraya con vehemencia es que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma".

Se recuerda también en este punto el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía: *"En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida".*

Por ello, la reproducción de preceptos de la legislación estatal ha de hacerse de manera literal, a fin de evitar variaciones que puedan desvirtuar el texto de la misma, expresando cuál es la norma y el artículo que se reproduce total o parcialmente.

8.7.- **Artículo 12.** Dado que el apartado 2 regula cuestiones sobre las competencias delegadas, sugerimos que se traslade al Artículo 9.

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	17/18



El apartado 3 podría suprimirse, puesto que ya se contempla esta previsión en el Artículo 10.1.

8.8.- **Artículo 16.** El último inciso del apartado 3 debería emplazarse a continuación del final del primer párrafo, en consonancia con el artículo 126.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

8.9.- **Artículo 19.** En el apartado 2 donde dice "*letras*" habría de señalar "párrafos", lo que se reitera para el **Artículo 37.1.**

8.10.- **Artículo 24.** Una vez enunciado el artículo 117.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, en el Artículo 22.4, no parece necesario volver a reproducir parcialmente su contenido.

8.11.- **Artículo 31.** En la primera línea del apartado 2 debe decir "Entidades Locales Autónomas".

En el mismo apartado debería rezar "*Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo*", pues aquél es la norma jurídica y éste el instrumento para su aprobación.

8.12.- **Artículo 32.** En el tercer párrafo del apartado 2 habría de indicar "se trasladará".

8.13.- **Artículo 33.** En el párrafo a), por error material, se repite dos veces la remisión al artículo 123 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, por lo que debería suprimirse una de ellas.

8.14.- **Capítulo VII.** Sugerimos que el régimen de modificación se estructure como el de "supresión", de manera que se regule el procedimiento en otro precepto distinto al Artículo 35.

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

Jaime Vaillo Hernández
Letrado de la Junta de Andalucía

Código:	43Cve762QLHISY7UP6rur74JWQtH8L	Fecha	26/02/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	18/18

