

3. Otras disposiciones

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

DECRETO 301/2011, de 4 de octubre, por el que se desestima la solicitud de creación de la Entidad Local Autónoma «La Rábita», en el término municipal de Albuñol (Granada).

I

El 27 de octubre de 2005 se inicia la fase municipal del procedimiento, cuando una Comisión Vecinal del núcleo de población de «La Rábita», presenta en el Ayuntamiento de Albuñol (Granada) la solicitud de acceso del citado núcleo a la condición de Entidad Local Autónoma (ELA), acompañada de escritura notarial con las firmas de 749 personas avalando la iniciativa.

En el trámite de información pública evacuado por el Ayuntamiento, previsto en los artículos 50.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y 48.1.b) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, se presentaron 281 alegaciones por particulares, contrarias a la creación de la ELA.

En sesión plenaria del Ayuntamiento de Albuñol de 23 de marzo de 2006, se acordó retrotraer el procedimiento al momento de la firma de los vecinos, al estimarse que, en virtud del artículo 48.1.a) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, tales firmas deberían validarse una a una conforme a Derecho. Así, durante los meses de junio, julio y agosto de 2006, las firmas fueron validadas ante la Secretaría General del Ayuntamiento, verificándose que las mismas superaban la cifra de la mitad de la vecindad con derecho a voto en las elecciones municipales, con residencia en el territorio proyectado como ELA.

En consecuencia, el 8 de septiembre de 2006 se procedió a evacuar de nuevo el referido trámite de información pública, formulándose un total de 1.407 alegaciones por particulares y representantes de entidades, la mayoría de ellas opuestas a la creación de la ELA.

Posteriormente, el Ayuntamiento se reunió en sesión plenaria el 10 de noviembre de 2006 y, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49.2.c) de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 48.1.c) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, adoptó acuerdo desfavorable a la iniciativa, que se fundamentaba, básicamente, en la disconformidad con el territorio propuesto; en la falta de acreditación en todos los núcleos de población de la voluntad mayoritaria vecinal favorable a la ELA; así como en la existencia de transporte urbano y de una oficina municipal en «La Rábita». Dicho acuerdo plenario se remitió el 27 de noviembre de 2006 a la Diputación Provincial de Granada que, de conformidad con la letra d) de los citados preceptos, emitió informe desfavorable el 27 de febrero de 2007, con igual contenido al acuerdo plenario del Ayuntamiento de Albuñol.

El 8 de mayo de 2007 la Comisión Vecinal remitió al Ayuntamiento la Memoria justificativa de la constitución de la ELA, iniciándose el trámite de información pública de los artículos 50.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 50 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, durante el cual fueron aportadas alegaciones a favor y en contra, formuladas, respectivamente, por un miembro de la referida Comisión y por un particular.

En virtud de los artículos 50.3 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 51.1 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, en sesión plenaria de 3 de septiembre de 2007, por el Ayuntamiento de

Albuñol se acordó continuar la tramitación, al considerar que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ostenta la competencia para pronunciarse respecto de la iniciativa de creación de la Entidad Local Autónoma.

II

La fase autonómica del procedimiento comenzó el 3 de diciembre de 2007, al tener entrada en la Consejería de Gobernación (actual Consejería de Gobernación y Justicia) toda la documentación generada en fase municipal. En virtud del artículo 52.1 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, se requirió, a la Comisión Vecinal promotora de la creación de la ELA y al Ayuntamiento de Albuñol, la subsanación de la solicitud (competencias propias y delegadas, datos económicos, propuesta de traspaso de gestión de servicios y propuesta de convenio, separación patrimonial). Tras ser ampliado el plazo por el órgano instructor, la documentación de subsanación fue remitida por el Ayuntamiento el 26 de junio de 2008.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 52.3 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, y con objeto de adecuar la documentación planimétrica de la Memoria a lo previsto en los artículos 49 d) y 53.2.k) de la misma norma, se solicitó al Instituto de Cartografía de Andalucía (cuyas funciones están actualmente atribuidas al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía), la concreción de la transcripción literal y gráfica del ámbito territorial proyectado para la ELA, con indicación de las coordenadas referidas al huso 30 de la proyección U.T.M. El 23 de julio de 2008 el Instituto de Cartografía de Andalucía aportó la documentación solicitada.

De acuerdo con el citado artículo 52.3 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, mediante escritos de 17 de julio de 2008 se solicitaron sendos informes a la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada. El 26 de septiembre de 2008 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Gobernación el informe de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, con objeciones relativas al ámbito territorial pretendido, al que se consideraba sobredimensionado, ya que, atendiendo a la naturaleza urbana de las competencias que debe ejercer una ELA, el ámbito de su ejercicio ha de referirse al propio núcleo de población, «por lo que es innecesario que una ELA superara en su delimitación los estrictos límites del núcleo urbano (preferentemente, y en su caso, el delimitado por el vigente planeamiento urbanístico general, por sus suelos urbano y urbanizable adyacente)». El informe de la Delegación del Gobierno fue recibido el 24 de octubre de 2008, sin cuestionar el contenido del expediente ni la tramitación de la iniciativa.

El 28 de octubre de 2008 se solicitó informe al Consejo Andaluz de Concertación Local, que remitió el 26 de diciembre del mismo año certificación del acuerdo de su Comisión Permanente de 22 de diciembre, en el que se afirma que «no se formula observación alguna al objeto de evacuar el trámite previsto en el artículo 50.4 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía». Dicho acuerdo fue ratificado por el Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local de 26 de enero de 2009.

Mediante oficios de 5 de enero de 2009, remitidos al Ayuntamiento y a la Comisión Vecinal, se procedió a la apertura del trámite de audiencia conforme al artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, durante el cual fueron aportadas alegaciones

por la Comisión Vecinal, expresando su disconformidad con el informe de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial.

En el ejercicio de las actuaciones instructoras que está facultada para realizar la Dirección General de Administración Local, el 12 de febrero de 2009 se solicitó al Instituto de Cartografía de Andalucía la concreción gráfica del territorio que sería viable para la constitución de la entidad proyectada, debiendo suponer tal expresión planimétrica una traducción cartográfica acorde con las pautas del informe de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, ponderado con los criterios del artículo 65 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, de tendencia restrictiva en orden a la concreción del territorio de una ELA, atendiendo al referido carácter urbano de sus competencias, así como a la salvaguarda de los intereses generales del municipio. El 15 de abril de 2009 el Instituto de Cartografía de Andalucía aportó dicha documentación, la cual fue complementada posteriormente con su informe de 26 de mayo de 2009.

La citada planimetría, con la reducción espacial del territorio, fue remitida a la Comisión Vecinal y al Ayuntamiento el 23 de abril de 2009, comunicándoles la posibilidad de proceder, de acuerdo con el artículo 71.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la modificación voluntaria de la solicitud en lo referido al ámbito territorial pretendido para la ELA, adaptándola al informe de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial.

La Comisión Vecinal aportó su pronunciamiento contrario al cambio del territorio pretendido. El Ayuntamiento de Albuñol no se pronunció, remitiéndose a lo acordado en su sesión plenaria de 3 de septiembre de 2007.

Seguidamente, en virtud del artículo 50.4 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y de los puntos 4 y 5 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, fueron solicitados informes a la Secretaría General Técnica y a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Gobernación, así como dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, los cuales fueron aportados, respectivamente, el 12 de agosto, el 29 de septiembre y el 17 de diciembre de 2009, todos con carácter favorable a la propuesta desestimatoria de la solicitud de creación de la ELA.

El procedimiento, una vez emitido dictamen favorable por el Consejo consultivo de Andalucía, se encontraba en su fase final, únicamente pendiente de ser elevado al Consejo de Gobierno para que recayera decisión sobre el mismo.

No obstante, el 14 de enero de 2010 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Gobernación, un escrito del representante de la Comisión Vecinal, aceptando la reducción del ámbito territorial planteado inicialmente. Con posterioridad, mediante escrito recibido el 25 de enero del mismo año, la Alcaldesa de Albuñol también manifestó que «el Excmo. Ayuntamiento de Albuñol reitera su apoyo a la creación de la ELA de La Rábita y, siendo el territorio una cuestión determinante, acepta la delimitación territorial propuesta por la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, elaborada por el ICA». Sin embargo, no se acompañaba a este último escrito el acuerdo plenario pronunciándose al efecto.

III

Como consecuencia de las actuaciones anteriores, se solicitó informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Gobernación sobre las posibles vías de actuación que procederían. El informe fue aportado el 8 de marzo de 2010, estimando inviable la finalización del procedimiento en ese momento, incluso a pesar de la aportación extemporánea del citado escrito de la Comisión Vecinal, toda vez que, dado el carácter esencial del ámbito territorial, se hacía necesario atender a una interpretación no formalista del artículo 79 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al espíritu garantista para el administrado que inspira todo el articulado de dicha Ley, así como a la relevancia

de disponer de todos los elementos de juicio necesarios para la decisión final, sin que en ningún caso pudiera incurrirse en indefensión de los interesados. Ello exigía la retroacción del procedimiento prácticamente hasta su comienzo, tomándose en consideración la nueva iniciativa planteada.

En este informe también se advertía que, debido a las repercusiones que conlleva en el elemento poblacional la modificación sustancial del territorio, para continuar la tramitación procedimental era preciso acreditar que la solicitud suscrita por la Comisión Vecinal seguía estando avalada por la firma de la mayoría de la vecindad con derecho a voto en las elecciones municipales del territorio objeto de estudio. De acuerdo con ello, el 24 de marzo de 2010 se solicitaron certificados acreditativos de tal extremo al Ayuntamiento de Albuñol, los cuales fueron aportados el 22 de julio de 2010, deduciéndose de ellos que la Comisión Vecinal seguía ostentando la legitimación para promover la iniciativa de creación de la ELA, de conformidad con lo exigido en los artículos 49.2.a) de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 48.1.a) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto.

Por otra parte, aún cuando la Alcaldesa del Ayuntamiento de Albuñol remitió el escrito del 25 de enero de 2010 referido con anterioridad, relativo al apoyo a la creación de la ELA con la variación del elemento territorial, se solicitó del Ayuntamiento, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 47.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 50.3 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 51.2 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, que se pronunciara expresamente a favor o en contra de la creación de la ELA con la nueva delimitación territorial. En sesión plenaria del Ayuntamiento de Albuñol de 27 de abril de 2010, se acordó un pronunciamiento contrario a la creación de la ELA con el nuevo territorio propuesto, que tuvo entrada en el registro general de la Consejería de Gobernación y Justicia el día 14 de mayo del citado año.

De otro lado, el 28 de abril de 2010 se recibió en la Dirección General de Administración Local la certificación del Acta de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras de 22 de abril de 2010, en la que se acordó la devolución del asunto a la Consejería de Gobernación y Justicia.

Siguiendo las argumentaciones del informe de la Asesoría Jurídica, el 14 de septiembre de 2010 se notificó a los interesados una resolución de la Dirección General de Administración Local, disponiendo la retroacción del procedimiento y la conservación de trámites ya efectuados, cuyo significado o contenido se mantendría sustancialmente igual, aunque fueran realizados otra vez.

En el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Albuñol, en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada de 4 de octubre de 2010 y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 6 de octubre de 2010, se publicó una nueva resolución de la Dirección General de Administración Local, acordando, en virtud de los artículos 49.2.b) de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 48.1.b) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, la apertura de un trámite de información pública, con objeto de que cualquier persona interesada pudiera presentar cuantas alegaciones estimase conveniente. Este trámite concluyó sin la aportación de ninguna alegación.

De acuerdo con lo previsto en la resolución de 14 de septiembre de 2010, se consideró que, por obrar en el expediente el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Albuñol de 27 de abril de 2010, no procedía efectuar el trámite previsto en los artículos 49.2.c) de la Ley 7/1993, de 27 de julio y 48.1.c) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, ya que su significado o contenido se mantendría sustancialmente idéntico, aunque fuera nuevamente realizado.

En el expediente ya constaba un informe del Pleno de la Diputación Provincial de Granada, emitido en base a la pretensión inicial de constitución de la ELA. Sin embargo, al haberse producido con posterioridad la variación de un elemento sus-

tancial de la iniciativa, como es el ámbito territorial proyectado, con fecha 2 de diciembre de 2010 se solicitó nuevo informe de tal Pleno. El 22 de febrero de 2011 fue emitido acuerdo por el Pleno de la Diputación Provincial de Granada, pronunciándose a favor de «Ratificar el informe del Pleno de fecha 27 de febrero de 2007, en el sentido de no informar favorablemente la constitución de la ELA de La Rábita».

También se estimó por el órgano instructor que, por constar ya en el expediente actuaciones referidas al trámite de la información pública de la Memoria (artículos 50.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio y 50 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto), y al acuerdo plenario del Ayuntamiento sobre la iniciativa (artículos 50.3 de la Ley y 51 del Decreto), tampoco procedía efectuar tales trámites, puesto que su significado o contenido se mantendrían iguales sustancialmente, aunque de nuevo fueran llevados a cabo. Por la misma razón, tampoco se consideró procedente recabar nuevos informes facultativos de otros organismos, al disponerse ya de los informes de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, de la Delegación del Gobierno en Granada y del Instituto de Cartografía de Andalucía.

El 14 de marzo de 2011 se solicitó informe del Consejo Andaluz de Concertación Local, siendo aportado el 5 de abril de 2011 certificación del acuerdo de su Comisión Permanente de 1 de abril. Este acuerdo concluía afirmando que no se formula ninguna observación al objeto de evacuar el trámite del artículo 50.4 de la Ley 7/1993, de 27 de julio.

De conformidad con el artículo 52.4 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, tras la formulación de propuesta de Decreto por la Dirección General de Administración Local, se requirieron informes sobre la misma a la Secretaría General Técnica y a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Gobernación y Justicia, los cuales fueron emitidos los días 29 de abril de 2011 y 26 de mayo de 2011, respectivamente.

La decisión que ahora se acuerda está motivada por las consideraciones que siguen:

Primera. De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, al presente procedimiento le resulta aplicable el régimen jurídico vigente en el momento de su incoación, constituido, fundamentalmente, por la Ley 7/1993, de 27 de julio, y por el Decreto 185/2005, de 30 de agosto; esta última norma en todos los preceptos que no hayan sido declarados nulos tras devenir firmes las dos Sentencias dictadas el 14 de abril de 2008 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en los recursos 725/2005 y 727/2005, y confirmadas, respectivamente, por las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2010 y de 25 de enero de 2011.

No obstante, al hallarse ya en vigor la Ley 5/2010, de 11 de junio, en el supuesto de que se acordara la creación de la ELA «La Rábita», habría de atenderse a la previsión contemplada en su Disposición transitoria segunda, lo que conllevaría la plena sujeción de la ELA al régimen jurídico dispuesto en la citada Ley; concretamente en el Capítulo III de su Título VIII, relativo a la «Descentralización territorial municipal».

Es decir, con independencia de la normativa que resulte aplicable en la tramitación procedimental de cualquier iniciativa de creación de una ELA, en función de que tal procedimiento haya sido incoado con anterioridad o durante la vigencia de la Ley 5/2010, de 11 de junio, si tal iniciativa concluyera con la efectiva creación de la proyectada entidad, la misma habrá de regirse, en todo caso, por las específicas previsiones contempladas en la citada Ley; del mismo modo que, en virtud de la citada Disposición transitoria primera, es plenamente aplicable este régimen jurídico a las 48 Entidades Locales Autónomas actualmente existentes en Andalucía.

Segunda. Partiendo de la premisa del principio de autonomía municipal, consagrado en los artículos 2, 3, 4 y 11 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, y en el artículo 140 de la Constitución, así como previsto en los artículos 59, 89 y 91 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y 4 de la Ley 5/2011, de 11 de junio, dicho régimen jurídico se inspira en la potestad de autoorganización del municipio, como manifestación de su plena autonomía política y con la finalidad de acercar la acción administrativa a la población, de facilitar la participación ciudadana y de dotar de mayor eficacia a la prestación de servicios. En virtud de dicha potestad organizativa, el municipio puede organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales. Tales circunscripciones territoriales podrán tener el carácter de desconcentradas, careciendo de personalidad jurídica, que podrán ser denominadas distritos, barrios, pedanías...; o tener el carácter de descentralizadas, las cuales, gozando de personalidad jurídica, serán Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas, en función, respectivamente, del menor o mayor alcance de la descentralización con las que se quiera dotar a tales Entidades.

Tiene, pues, una enorme trascendencia el hecho de que, si bien en la Ley 7/1993, de 27 de julio, las Entidades Locales Autónomas eran creadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (artículo 51), en la Ley 5/2010, de 11 de junio, en coherencia con el principio general de autonomía local, el Ayuntamiento se encuentra dotado de facultad decisoria en cuanto a la creación y a la supresión de entidades de gestión descentralizada (artículos 114 al 116, 121 y 132). Es decir, que en aras del referido principio, la Administración Autonómica ha dejado de ejercer sus facultades tutelares y de creación de las referidas entidades, para que el propio Ayuntamiento, actuando discrecionalmente y tras ponderar una serie de factores, relacionados, con carácter de mínimos, en los artículos 115 y 121 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, asuma la decisión de su creación o de su disolución.

Tercera. Examinada la Memoria y la documentación de subsanación aportada, así como la aceptación posterior de la concreción territorial, se ha verificado que los interesados han dado respuesta, desde un punto de vista meramente formal, a las previsiones de los artículos 48, 50, 53, 64 y 65 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y 49 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, exigidas para la tramitación de una iniciativa de creación de una ELA, constando en tal documentación los aspectos referidos a un núcleo separado de edificaciones, familias y bienes, respecto de aquel en que tiene su sede el Ayuntamiento; a sus características peculiares e intereses diferenciados; a su viabilidad económica (propuesta de asignaciones presupuestarias para servicios a prestar relativos al ejercicio de competencias propias, competencias delegadas, actualización, traspaso de gestión de servicios, propuesta de convenio de los servicios que siga prestando el Ayuntamiento, mejora en la calidad de los servicios sin que ello suponga más presión fiscal); a la separación patrimonial; a la plantilla de personal; y a la propuesta de régimen liquidatorio de derechos y obligaciones.

No obstante lo expuesto, entre las exigencias previstas en el artículo 50.1 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y en el artículo 45.1.f) del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, cuya concurrencia ha de ponderarse para la constitución de una ELA, se contiene una expresa referencia a la «inexistencia de perjuicios a los intereses generales del municipio».

Aunque esta exigencia se halla íntimamente vinculada con las anteriores (núcleo separado, viabilidad económica, separación patrimonial, plantilla, régimen liquidatorio), es evidente que se trata de un concepto jurídico indeterminado, en el que cabe un amplio margen de apreciación y la necesidad

de sopesar la interdependencia de diversos factores (históricos, poblacionales, económicos, competenciales, patrimoniales, laborales...), para determinar si la materialización de una ELA generaría o no perjuicios a los intereses generales del municipio en cuyo ámbito territorial se proyecta su constitución.

En cuanto a la valoración de esta cuestión, es decir, si quedarían o no preservados los intereses generales municipales con la constitución de la ELA, no cabe duda de que, en virtud del principio de autonomía local, entendida como autonomía política de los gobiernos locales, tal valoración corresponde al propio municipio. No en vano, el artículo 91 de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, tras expresar que «el municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma», establece que «goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses». En este sentido, la reforma del Estatuto constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, al concebir a las entidades locales como un verdadero nivel de gobierno autónomo, situándolo en el lugar que le corresponde en la organización territorial del Estado.

Todo ello, con anclaje en la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, en la que se define la autonomía local como «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (artículo 3.1).

Por tanto, en el presente caso la salvaguarda de los intereses propios del municipio corresponde al Pleno, órgano representativo de todas las personas con vecindad en el municipio, integrado por las personas titulares de las Concejalías y presidido por el Alcalde o Alcaldesa. En consecuencia, y de conformidad con el artículo 22.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere a la competencia del Pleno para dictar acuerdos relativos a la «creación o supresión de las Entidades a que se refiere el artículo 45» (es decir, Entidades Locales Autónomas), es a este órgano municipal al que corresponde acordar, tras el estudio en debate de las exigencias legales, si la constitución de la ELA pretendida podría afectar de modo negativo en los intereses municipales.

Así, en la sesión plenaria de 27 de abril de 2010, quedó en evidencia que, a pesar de la sustancial reducción del territorio pretendido inicialmente por la Comisión Vecinal promotora de la ELA, la mayoría de los representantes legítimos del municipio (y, en consecuencia, podría decirse que la mayoría de las personas representadas por ellos), es contraria a la iniciativa de constitución de la ELA, basándose para ello en diversas argumentaciones que seguidamente se indican, relativas al incumplimiento de las exigencias previstas legalmente para la constitución de una ELA: debido a la considerable merma del territorio inicialmente planteado, si se crease la nueva entidad ésta no contaría con viabilidad económica para el ejercicio de sus propias competencias; también se producirían grandes dificultades para su desarrollo urbanístico, lo cual incidiría en que no se mejorarían los servicios que el Ayuntamiento viene prestando a la población que reside en el territorio proyectado. En definitiva, la constitución de la ELA «La Rábita» con un territorio reducido, supondría una mayor dependencia de la nueva entidad respecto al Ayuntamiento de Albuñol, un endeudamiento progresivo, y, en definitiva, conllevaría perjuicios a los intereses generales del municipio.

Resulta también de obligada referencia la reiterada jurisprudencia recaída en esta materia, según la cual, aunque se haya acreditado formalmente la concurrencia de los presupuestos legales en base a los cuales se proyecta una ELA, ello no es suficiente para la constitución de la entidad. La decisión al respecto corresponde a la Administración Autónoma, que cuenta con un margen ancho de apreciación al ponderar la concurrencia de las exigencias legales, en función de sus directrices de política territorial y sopesando los intereses loca-

les y autonómicos, reconociéndose el singular valor que, a tal efecto, adquiriría el parecer del Ayuntamiento como expresión de la autonomía local y de la voluntad democrática de las personas con vecindad en el municipio.

En este sentido, en la Sentencia de 30 de septiembre de 2002, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2006, se afirma que las referidas exigencias previstas en la Ley para la constitución de una ELA, junto a la concreción del interés público que se pretende satisfacer con la creación de la nueva entidad, «son elementos objetivamente reglados»; pero que, antes de crear una entidad de este tipo, es preciso que «se pondere y tenga en cuenta la voluntad manifestada por el legislador sobre la primacía del interés autonómico en los procesos de creación de nuevos entes territoriales», toda vez que «la potestad para crear entidades de ámbito territorial inferior al municipio (...) es discrecional (...) pero exige que todos los elementos reglados sean respetados. La concurrencia de esos elementos reglados es un requisito o presupuesto necesario, pero no suficiente para la creación; decisión que discrecionalmente adoptará el órgano competente, ponderando la primacía del interés autonómico».

Esta misma Sentencia se remite a los dictámenes del Consejo de Estado núms. 43.862, de 22 de diciembre de 1981, y 45.257, de 1 de junio de 1983, según los cuales «no existe (...) un derecho subjetivo por parte de un núcleo diferenciado y con características peculiares. para erigirse en Entidad local menor»; y continúa afirmando que, en el ejercicio de su potestad discrecional, «la Administración hace una estimación subjetiva en determinado caso, pero ponderando y valorando las circunstancias objetivas del mismo, a fin de contemplar el cuadro legal y normativo (...) que condiciona el ejercicio de dicha potestad (...) no cabe la potestad discrecional al margen de la Ley (...), hallándose condicionada tal potestad discrecional por la improcedencia de actuar arbitrariamente (artículo 9.3 de la Constitución).

También la Sentencia de 20 de mayo de 2002, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, partiendo de que la representación democrática se ha residenciado constitucionalmente en el Ayuntamiento, y, en consecuencia, su voluntad resulta cualificada para ponderar los intereses que afectan a la autonomía municipal, añade que, en los procedimientos referidos a la creación de una entidad de ámbito territorial inferior al municipio, «parece claro que la posición del Ayuntamiento ha de ser especialmente relevante», si bien el pronunciamiento plenario sobre la oportunidad o no de la creación de una nueva entidad, debe sustentarse en argumentaciones relativas a la incidencia que tal creación conllevaría con respecto a los intereses generales municipales.

La decisión que se adopta en el presente Decreto es acorde con la citada jurisprudencia, ya que en la potestad discrecional decisoria del Consejo de Gobierno, se ha tenido a bien otorgar un trascendental valor al acuerdo municipal de la sesión plenaria del Ayuntamiento de Albuñol de 27 de abril de 2010, contrario a la constitución de la ELA, en base a las argumentaciones que lo motivan, vertidas en el transcurso del debate y que concluyeron con el citado acuerdo municipal. Por otra parte, los argumentos referidos a la inviabilidad económica de la nueva entidad y a su previsible endeudamiento futuro no dejan de tener relevancia en la actuación de la Administración Autónoma al decidir sobre la iniciativa de creación de una ELA, máxime cuando no queda acreditado que la creación de la misma no generaría un aumento del gasto público.

Cuarta. Debe subrayarse que, a pesar de que en el escrito de 25 de enero de 2010, suscrito por la Alcaldesa, se avalaba la iniciativa de creación de la ELA con la sustancial modificación del territorio, y aunque el Ayuntamiento de Albuñol se ha pronunciado en varias ocasiones, no ha sido adop-

tado acuerdo alguno a favor de la iniciativa de creación de la ELA «La Rábita»:

- En la sesión plenaria de 23 de marzo de 2006 se acordó la necesaria validación de las firmas de las personas que avalaron la iniciativa de creación de la ELA.

- Tras la práctica de tal validación por actuaciones de los interesados ante la Secretaría del Ayuntamiento, el pleno de 10 de noviembre de 2006 se pronunció en contra de la iniciativa, entre otras cuestiones por su disconformidad con el ámbito territorial planteado.

- El acuerdo plenario de 3 de septiembre de 2007 no emitió pronunciamiento alguno favorable o contrario a la creación de la ELA, limitándose a dar traslado del asunto a la Administración Autonómica para que el Consejo de Gobierno se pronunciase al respecto.

- Después de la aceptación de la reducción territorial aceptada por la Comisión Vecinal, el acuerdo del Pleno de 27 de abril de 2010 volvió a pronunciarse en contra de la creación de la ELA con el nuevo territorio.

A lo anterior deben añadirse también los dos pronunciamientos del Pleno de la Diputación Provincial de Granada, de fechas 27 de febrero de 2007 y 22 de febrero de 2011, ambos contrarios a la pretensión de creación de la ELA.

Quinta. Es relevante considerar el hecho de que no ha sido creada ninguna ELA por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en contra de la voluntad del Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentren los núcleos poblacionales que han pretendido acceder a tal condición. En consecuencia, la necesidad de contar con la conformidad del Ayuntamiento en cualquier iniciativa de creación de una ELA, supone un antecedente imposible de ser obviado.

Procede traer a colación la doctrina del precedente administrativo: Aunque el precedente carece en sí de fuerza normativa, no por ello deja de producir efectos jurídicos; es decir, el precedente no vincula por sí, sino a través de las normas positivas que lo toman como instrumento.

La virtualidad del precedente administrativo se basa en su capacidad para canalizar los efectos jurídicos de diversos derechos y principios constitucionales, entre los que destacan el derecho fundamental a la igualdad, el principio de protección de la confianza, el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos y el principio de seguridad jurídica.

En este sentido, además de la imposibilidad de fundamentar desde un punto de vista jurídico la separación de dicho precedente (como se exige por el artículo 54.1.c de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), y de que tal separación generaría un agravio comparativo para las personas promotoras de las iniciativas de creación de otras Entidades Locales Autónomas, cuyas pretensiones no han sido estimadas cuando, entre otras circunstancias, no ha habido pronunciamiento favorable a la iniciativa por parte del Ayuntamiento respectivo, también conllevaría una vulneración de los derechos y principios de la Constitución antes relacionados.

Según autorizada doctrina, la llamada «autovinculación administrativa» respecto de criterios mantenidos o actuaciones anteriormente realizadas, se fundamenta en que la sujeción al precedente cobra mayor fuerza cuanto más amplio sea el espacio para la decisión administrativa. Aunque el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, siéndole aplicable, por tanto, la normativa vigente en el momento de su incoación, no existe precepto alguno en tal normativa que establezca hasta qué punto debe vincular a la decisión del Consejo de Gobierno sobre la creación o no de una ELA, la circunstancia de que conste un pronunciamiento plenario en contra de la iniciativa.

En los correspondientes Decretos de creación de cada una de las Entidades Locales Autónomas constituidas hasta

la fecha, ha tenido una trascendental importancia la manifestación de la voluntad favorable por parte de los miembros de la Corporación Municipal, al ser considerados estos, en definitiva, como los legítimos representantes de las personas con vecindad en el ámbito territorial que ha accedido a la condición de ELA.

Sexta. Aunque en la fase de tramitación municipal, el Pleno del Ayuntamiento de Albuñol adoptó, el 10 de noviembre de 2006, acuerdo desfavorable a la iniciativa de creación de la ELA con el territorio inicialmente propuesto, es necesario tomar en consideración que, tras el examen por los miembros de la Corporación Municipal de los antecedentes y de la Memoria justificativa de la entidad proyectada, así como después del consiguiente debate, fue adoptado el segundo acuerdo plenario municipal, de fecha 3 de septiembre de 2007, también de carácter preceptivo e inmediatamente previo a la fase autonómica, en el que no hubo pronunciamiento alguno a favor o desfavorable a la ELA proyectada, limitándose a dar traslado del asunto a la Administración Autonómica. Es decir, que esta última expresión de la voluntad del Ayuntamiento, vendría a ser la conclusión del proceso en fase municipal, el cual no podría entenderse, en modo alguno, contraria a la creación de la ELA.

Debe significarse que, desde la fecha de este último acuerdo en fase municipal, hasta el día 27 de abril de 2010, la Corporación Municipal no se había pronunciado a favor o en contra de la iniciativa de creación de la ELA. Dicha postura podría interpretarse, incluso, como una tácita voluntad municipal de aceptación o tolerancia con la posibilidad de que se creara la nueva entidad. Sin embargo, la voluntad contraria a la creación de la ELA «La Rábita», expresamente manifestada en el Pleno del Ayuntamiento de Albuñol de 27 de abril de 2010, supone un evidente cambio de orientación respecto a la mantenida hasta esa fecha por la Corporación Municipal, con la referida falta de pronunciamiento.

Ha de añadirse la circunstancia de que, el proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía se hallaba en una avanzada fase de tramitación parlamentaria, previéndose su pronta publicación oficial y entrada en vigor. El órgano instructor era consciente de que, basándose en el principio de autonomía local de los artículos 59, 89 y 91 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la proyectada norma asumía como uno de sus principales retos la consolidación del municipalismo en la Andalucía del siglo XXI, pretendiendo que todo su articulado reflejara este ideal. En este sentido, el contenido del proyecto, en lo referido a la administración territorial del municipio, y, más concretamente, al régimen jurídico de las Entidades Locales Autónomas, era coherente con el principio de autonomía local, otorgando una absoluta prioridad a la voluntad de la Corporación Municipal, no sólo para la creación, sino también para la supresión de estas entidades descentralizadas.

Séptima. De acuerdo con los artículos 48.1 y 50.4 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, así como con el artículo 53.1 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, y con el artículo 46.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la decisión correspondiente ha de adoptarla el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, revistiendo la forma de Decreto.

De conformidad con lo anteriormente referido y de en virtud de lo dispuesto en el artículo 27.23 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta del Consejero de Gobernación y Justicia, según atribución del artículo 21.3 de dicha Ley 6/2006, de 24 de octubre, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión del día 4 de octubre de 2011,

D I S P O N G O

Desestimar la solicitud de creación de la Entidad Local Autónoma «La Rábida», en el término municipal de Albuñol, en la provincia de Granada.

Contra el presente Decreto, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo ante los correspondientes órganos judiciales de este orden, en la forma y plazos previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Previamente, con carácter general, podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dicta este acto, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; o bien, también con carácter potestativo, el requerimiento previsto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el supuesto de que la impugnación se efectúe por una Administración Pública.

Sevilla, 4 de octubre de 2011

JOSÉ ANTONIO GRIÑÁN MARTÍNEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

FRANCISCO MENACHO VILLALBA
Consejero de Gobernación y Justicia

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

ORDEN de 27 de junio de 2011, por la que se concede la autorización administrativa de apertura y funcionamiento al centro de educación infantil «Nuestra Señora de Aguas Santas» de Villaverde del Río (Sevilla). (PP. 2603/2011).

Examinado el expediente incoado a instancia de doña Pastora M.ª Castaño Sanz, titular del centro de educación infantil «Nuestra Señora de Aguas Santas», en solicitud de autorización administrativa de apertura y funcionamiento del mismo con 2 unidades del primer ciclo, acogándose a la disposición adicional primera del Decreto 149/2009, de 12 de mayo.

Resultando que en el mencionado expediente han recaído informes favorables del correspondiente Servicio de Inspección de Educación de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación en Sevilla y de la Gerencia Provincial del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos de la Consejería de Educación en dicha provincia.

Vistos la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre); la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE de 4 de julio); la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de mayo); la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (BOJA de 26 de diciembre); el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria (BOE de 12 de marzo); el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que impartan el primer ciclo de la educación infantil (BOJA de 15 de mayo); el Decreto 109/1992, de 9 de junio, sobre autorizaciones de Centros Docentes Privados para impartir Enseñanzas de Régimen General (BOJA de

20 de junio); el Decreto 140/2011, de 26 de abril, por el que se modifican varios decretos relativos a la autorización de centros docentes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOJA de 10 de mayo); y demás disposiciones aplicables.

Considerando que se han cumplido en el presente expediente todos los requisitos exigidos por la normativa vigente en esta materia.

En su virtud, y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas,

D I S P O N G O

Primero. Conceder la autorización administrativa de apertura y funcionamiento al centro de educación infantil «Nuestra Señora de Aguas Santas», quedando con la configuración definitiva que se describe a continuación:

Denominación genérica: Centro de educación infantil.

Denominación específica: Nuestra Señora de Aguas Santas.

Código de centro: 41019293.

Domicilio: C/ Luis Braille, núm. 133.

Localidad: Villaverde del Río.

Municipio: Villaverde del Río.

Provincia: Sevilla.

Titular: Pastora M.ª Castaño Sanz.

Composición resultante: 2 unidades del primer ciclo para 35 puestos escolares.

Segundo. La persona titular del centro remitirá a la Delegación Provincial de la Consejería de Educación en Sevilla la relación del profesorado del mismo, con indicación de su titulación respectiva.

Contra la presente Orden que pone fin a la vía administrativa cabe interponer, potestativamente, recurso de reposición ante el Excmo. Sr. Consejero de Educación, en el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de conformidad con los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, conforme a lo establecido en los artículos 10 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sevilla, 27 de junio de 2011

FRANCISCO JOSÉ ÁLVAREZ DE LA CHICA
Consejero de Educación

ORDEN de 27 de junio de 2011, por la que se concede la autorización administrativa de apertura y funcionamiento al centro de educación infantil «Nuestra Señora de Aguas Santas 2» de Villaverde del Río (Sevilla). (PP. 2604/2011).

Examinado el expediente incoado a instancia de doña Pastora M.ª Castaño Sanz, titular del centro de educación infantil «Nuestra Señora de Aguas Santas 2», en solicitud de autorización administrativa de apertura y funcionamiento del mismo con 2 unidades del primer ciclo, acogándose a la disposición adicional primera del Decreto 149/2009, de 12 de mayo.

Resultando que en el mencionado expediente han recaído informes favorables del correspondiente Servicio de Inspección de Educación de la Delegación Provincial de la Consejería