

**DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE FUENTE CARRETEROS  
POR SEGREGACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE FUENTE PALMERA.**

**RELACIÓN DE DOCUMENTOS** (Orden cronológico):


**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

<b>Nº de orden</b>	<b>Denominación del documento</b>
<b>1</b>	Oficios de 4-2-2013, de la Dirección General de la Administración Local, concediendo audiencia a los municipios colindantes (Ecija y Palma del Río).
<b>2</b>	Resolución de 6-6-2013, de la Dirección General de Administración Local, por la que se acuerda la apertura del trámite de información pública.
<b>3</b>	Informe de 24-9-2013, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio.
<b>4</b>	Certificación del Acuerdo adoptado por la Diputación Provincial de Córdoba en sesión celebrada el 19-12-2013, informando respecto a al segregación.
<b>5</b>	Certificación del Acuerdo adoptado por el Consejo Andaluz de Concertación Local en sesión celebrada el 7-5-2014, informando respecto de la segregación.
<b>6</b>	Informe de 9-7-2014, del Servicio de Legislación y Documentación de la Secretaría General Técnica.
<b>7</b>	Informe de 24-10-2014, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
<b>8</b>	Informe de 31-10-2014, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, ARPI00093/14.
<b>9</b>	Dictamen 229/2015, de 29 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, sobre la propuesta del Decreto.
<b>10</b>	Memoria sobre el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

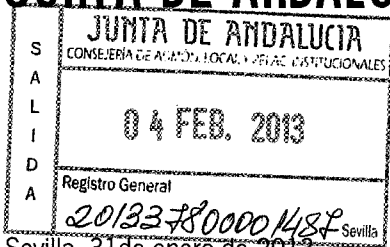
Sevilla, 2 de octubre de 2018

Fdo.: .Fernando López Gil  
Viceconsejero de Presidencia, Administración Local  
y Memoria Democrática

<b>Código:</b>	9eavq95243AUYYXhNvhFepud3dkg5s	<b>Fecha</b>	03/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	FERNANDO CARLOS LOPEZ GIL			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	1/1	

COPIA

# JUNTA DE ANDALUCÍA



Sevilla, 31 de enero de 2013

Servicio de Régimen Jurídico  
Ref.: 002/2012/CMU  
DBD/JARH

## CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y

**RELACIONES INSTITUCIONALES**  
Dirección General de Administración Local

### EXCMO. AYUNTAMIENTO

**Plaza de España, nº 1**  
**41400 - ÉCIJA**  
**(SEVILLA)**

- Certificada con acuse -

**Asunto: Iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros, para su constitución como nuevo municipio.**

En relación con la tramitación administrativa sobre el referido asunto y atendiendo a su condición de municipio limítrofe con la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros, se les concede, de acuerdo con el artículo 97.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, un plazo de audiencia de cuatro meses desde la notificación de este oficio, con objeto de que puedan pronunciarse al respecto o aportar la documentación que estimen conveniente.

Si estuvieran interesados en acceder al expediente, pueden contactar con el Ayuntamiento de Fuente Palmera (Plaza Real, nº1, FUENTE PALMERA - 14120 - Córdoba), o con esta Dirección General de Administración Local (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, Plaza Nueva nº4, SEVILLA - 41071).

J.A.

**EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**



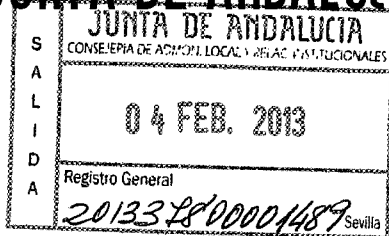
**Antonio Mañío Cañadas**



4

COPIA

# JUNTA DE ANDALUCÍA



Sevilla, 31 de enero de 2013

Servicio de Régimen Jurídico  
Ref.: 002/2012/CMU  
DBD/JARH

## CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y

### RELACIONES INSTITUCIONALES

Dirección General de Administración Local

#### EXCMO. AYUNTAMIENTO

Plaza de Andalucía, nº1  
14700 – PALMA DEL RÍO  
(CÓRDOBA)

- Certificada con acuse -

**Asunto: Iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros, para su constitución como nuevo municipio.**

En relación con la tramitación administrativa sobre el referido asunto y atendiendo a su condición de municipio limítrofe con la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros, se les concede, de acuerdo con el artículo 97.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, un plazo de audiencia de cuatro meses desde la notificación de este oficio, con objeto de que puedan pronunciarse al respecto o aportar la documentación que estimen conveniente.

Si estuvieran interesados en acceder al expediente, pueden contactar con el Ayuntamiento de Fuente Palmera (Plaza Real, nº1, FUENTE PALMERA - 14120 - Córdoba), o con esta Dirección General de Administración Local (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, Plaza Nueva nº4, SEVILLA - 41071).

J.A.

**EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**



**Antonio Maílo Canadas**

4-1

**RESOLUCIÓN DEL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 6 DE JUNIO DE 2013, POR LA QUE SE ACUERDA LA APERTURA DEL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA INICIATIVA DE CONSTITUCIÓN DEL NUEVO MUNICIPIO DE FUENTE CARRETEROS, POR SEGREGACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE FUENTE PALMERA (CÓRDOBA).**

En relación con la iniciativa de constitución del nuevo municipio de Fuente Carreteros, por segregación del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba), procede en este momento la apertura del trámite de información pública, previsto en el artículo 97.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, con el fin de que cualquier persona interesada pueda tener conocimiento de todo lo actuado y efectuar, en su caso, las alegaciones que estime convenientes.

En virtud de las potestades instructoras de este Centro Directivo y a propuesta del Servicio de Régimen Jurídico de esta Dirección General de Administración Local,

## RESUELVO

Someter a información pública la referida iniciativa mediante el anuncio de esta resolución, que se insertará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín oficial de la Provincia de Córdoba.

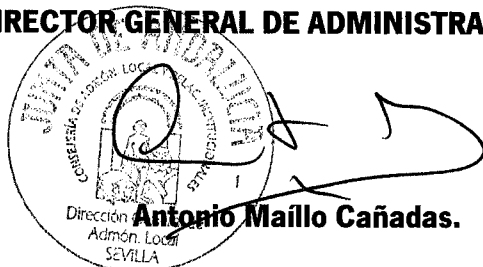
Cualquier persona física o jurídica interesada en examinar el expediente, deberá pedir cita para ello, dirigiéndose por escrito a:

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES.  
Dirección General de Administración Local  
Plaza Nueva, nº 4  
SEVILLA - 41071

La petición de cita podrá hacerse desde la publicación del primero de los anuncios hasta que termine el plazo de alegaciones. Este plazo será de un mes, computado de fecha a fecha, comenzando por la del día siguiente al del último Boletín que publique el anuncio.

Las alegaciones podrán presentarse en el registro del Ayuntamiento de Fuente Palmera (Plaza Real, nº 1, 14120 - Fuente Palmera ) o en cualquiera de los lugares relacionados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

  
Antonio Maíllo Cañadas.



**JUNTA DE ANDALUCÍA**

**CONSEJERÍA MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Fecha: 25 de Septiembre 2013

Ref: PRP/GAB/MCH

Asunto: Rdo. Informe Segregación ELA

Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales

Dirección General de Administración Local

Plaza Nueva, 4  
41071 Sevilla

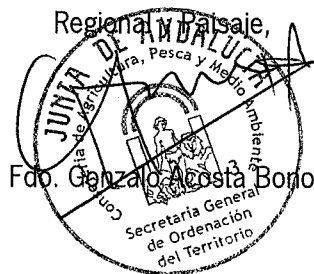
L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE	
	25 SET. 2013	
	Registro General Secretaría General de Ordenación del Territorio	6 Sevilla

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES	
	27 SET. 2013	
	Registro General 22638	Hora Sevilla

Adjunto se remite el Informe sobre la "Propuesta segregación de Fuente Carreteros del Término Municipal de Fuente Palmera (Córdoba).

El Jefe de Servicio de Planificación

Regional y Paisaje,



Fdo. Gonzalo Acosta Bono

17

**INFORME SOBRE LA INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE FUENTE PALMERA (CÓRDOBA), RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE ALDEA DE FUENTE CARRETEROS, PARA CONSTITUIRSE COMO NUEVO MUNICIPIO.**

En virtud de lo establecido en el artículo 97.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, solicitando el preceptivo informe de esta Secretaría, y a la vista del informe elaborado por el Servicio de Planificación Regional y Paisaje, se considera que la creación del municipio de Fuente Carreteros, no tiene incidencia negativa desde el punto de vista de la ordenación territorial, sin perjuicio de las posibles limitaciones que puedan derivarse en cuanto al acceso a determinados servicios y dotaciones, tal y como se expone en el presente informe.

En Sevilla, a 24 de septiembre de 2013.

LA SECRETARIA GENERAL DE  
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Fdo: Gloria Vega González



**ASUNTO: Informe sobre la “Propuesta segregación de Fuente Carreteros del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba)”.**

Sevilla, 24 de septiembre de 2013

### **1. Objeto y alcance del informe**

Con fecha 31 de julio de 2013 la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales remite expediente sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera, relativa a la segregación de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros de su término municipal para su creación como nuevo municipio, para que se emita informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.3 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.

El marco legal de esta solicitud es la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuyo artículo 97.4 se establece que la Consejería competente sobre régimen local recabará el dictamen de cuantos organismos públicos y servicios administrativos estime convenientes. Asimismo, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 30, establece que tendrán la consideración de Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio y se someterán a informe del órgano competente en esta materia las actividades de intervención singular las relacionadas en el anexo II, y que se efectúen en ausencia de plan de los previstos en esta Ley, entre las que se encuentra, conforme al apartado 8 del artículo señalado *la alteración de límites de términos municipales*.

Por ello, se emite el presente informe al efecto de evaluar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 1/1994, la posible incidencia territorial de la propuesta de segregación y su coherencia con los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.

El plazo para la emisión del citado informe se establece en dos meses a partir de la recepción de la documentación, transcurrido el cual sin pronunciamiento expreso se considerará que el mismo tiene carácter favorable.

### **2. Antecedentes:**

Como se recoge en la documentación del expediente, el origen del núcleo de población de Fuente Carreteros está ligado a la política de colonización de las tierras de Sierra Morena, llevada a cabo durante el reinado de Carlos III, que tuvo como objetivo poblar toda aquella zona con colonos provenientes de otros puntos geográficos de Europa con el fin de dar a la región la oportunidad de convertirse en un puntal económico, social y cultural. Fuente Palmera, es por tanto, una de las nuevas poblaciones que fueron creadas, junto con su aldea pedánea Fuente Carreteros y la de Silillos.

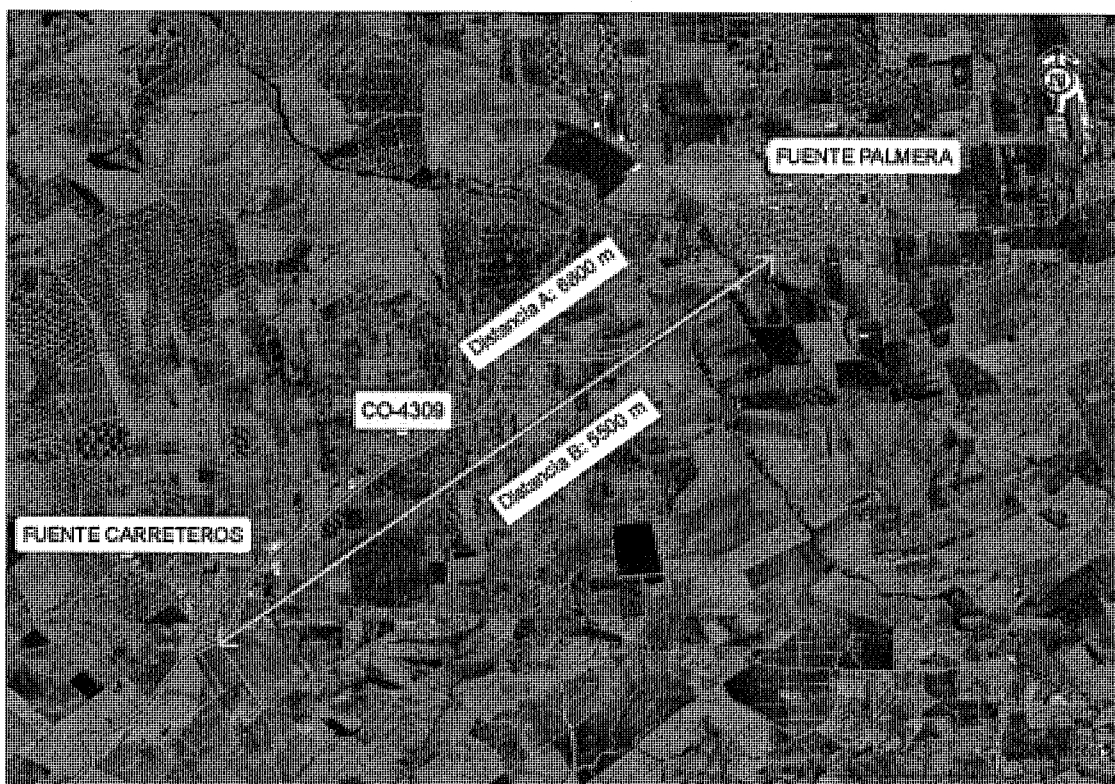
El 7 de marzo de 1989, Fuente Carreteros se constituye como Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM), lo que le lleva a ejercer las funciones establecidas en la normativa vigente sobre el



territorio que se le adscribe, con una superficie de 9,26 Km<sup>2</sup> (el 12,3% de la totalidad del término municipal), limitando al Sur y Este con el término municipal de Écija (Sevilla) y al Oeste y Norte con el de Palma del Río (Córdoba).

Los límites del término municipal propuesto son los mismos que tiene asignada la Entidad Local Autónoma (ELA) de Fuente Carreteros y que fueron definidos en la Resolución 7 de marzo de 1989, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por la que se constituye la EATIM, por lo que el cambio administrativo de la entidad desde el punto de vista territorial no supone un cambio de la situación existente. Asimismo, sus linderos se apoyan en elementos físicos del territorio (cauce de arroyos, caminos, trazado de carreteras) que permiten su plasmación en una cartografía de escala adecuada.

El núcleo de población de Fuente Carreteros presenta una población de 1.199 habitantes, y una densidad de población de 129, 48 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo similar a las de otros núcleos de colonización y duplicando la media de la provincia de Córdoba. La distancia de este núcleo con respecto al núcleo principal de Fuente Palmera es de 6.800 m por carretera (distancia A del plano), y 5.500 m lineales (distancia B), indicándose en la memoria del expediente una distancia de 8.000 m.



### 3. Descripción de la actuación:

La iniciativa de segregación se plantea, según se recoge en la memoria que consta en el expediente, no solo por la distancia física de Fuente Carreteros respecto a Fuente Palmera, sino también por el mal estado del firme de la carretera CO-4309 que conecta ambos núcleos, la orografía adversa que afecta a la posibilidad de realizar el trayecto a pie, la inexistencia de un servicio público de transporte específico



entre ambas localidades, así como para reconocer las diferencias sociales y políticas existentes entre los habitantes de éste y el núcleo matriz, lo que dificulta la solución de los problemas planteados por sus vecinos.

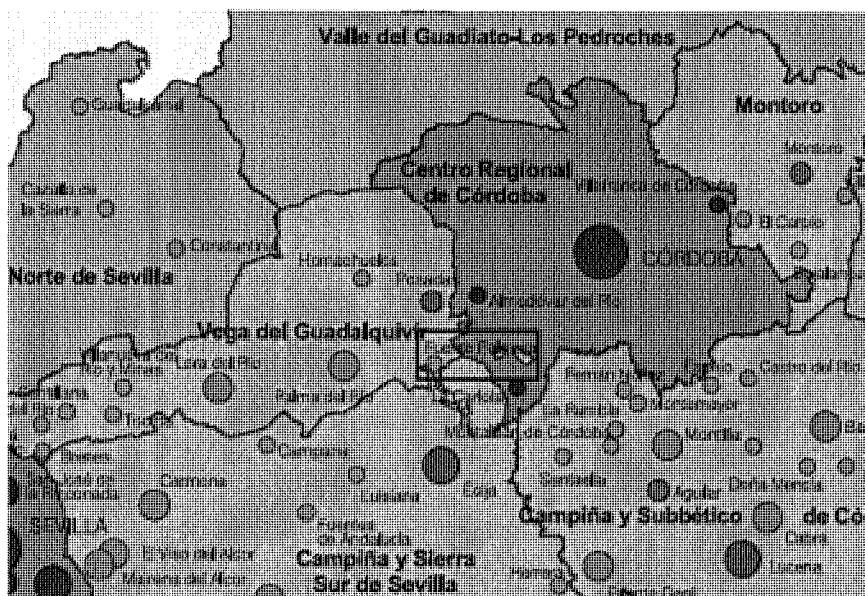
Con dicha segregación Fuente Carreteros pretende ejercer todas las funciones y competencias que la legislación, tanto estatal como autonómica, asignan al municipio. Con ello se pretende un mayor acercamiento de la administración a los ciudadanos y una mejor adecuación del funcionamiento de la administración local a la realidad socioeconómica de dicha población.

La superficie propuesta que se adscribe al nuevo término municipal representa una extensión de 9,26 Km<sup>2</sup> lo que supone, como se mencionó anteriormente, el 12,3% del término municipal del que se segrega, Fuente Palmera. Se trata de un ámbito relativamente extenso si se compara con el peso poblacional del municipio propuesto sobre el total municipal ya que en el momento de iniciarse el expediente era del 10,9%, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

#### 4. Valoración de la incidencia territorial:

En cuanto a la coherencia de la propuesta con los planes de ordenación del territorio vigentes, cabe señalar que no encontrándose el municipio de Fuente Palmera afectado por ninguno de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional aprobados, el documento de referencia para este informe es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, que establece los elementos básicos para la política territorial andaluza. Las redes y ámbitos definidos en el Modelo Territorial constituyen la base sobre la que se sustentan la mayoría de las determinaciones de ordenación del Plan proponiendo estrategias específicas para cada tipo de ámbito.

En el Modelo Territorial de Andalucía establecido en este Plan, el municipio de Fuente Palmera y los asentamientos rurales localizados en su término municipal se incluyen dentro del sistema de Redes de Ciudades Medias Interiores, integrada por la Unidad Territorial Vega del Guadalquivir. Este ámbito concreto se caracteriza por la presencia de procesos más o menos intensos de relación económica y territorial.



Entre los objetivos previstos para estas estructuras urbanas destaca la importancia de potenciar el papel de las ciudades medias y centros rurales que constituyen los elementos clave para la organización funcional del territorio y los procesos de desarrollo local y comarcal. Las estrategias territoriales previstas se centran en la consideración de la perspectiva supralocal de la ordenación y gestión de estos ámbitos, figurando también la necesidad de impulsar la gestión intermunicipal de determinados servicios, de preservar y potenciar los rasgos de ciudad compacta propios de las ciudades medias y la cooperación en materias fundamentales: equipamientos y servicios básicos, inversiones públicas en materia de promoción económica y otras.

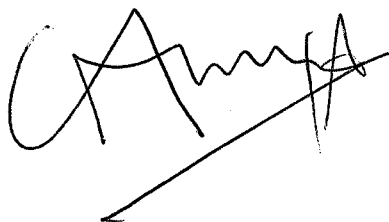
A este respecto cabe señalar que el nuevo municipio no altera el sistema de asentamientos, dado que éste se apoya en los núcleos que físicamente existen en el territorio, más que en la delimitación de los términos municipales. Por otro lado, la constitución del nuevo municipio, que cuenta con características de identidad en base a razones históricas, sociales, económicas, laborales, geográficas, urbanísticas o sociales comunes, por sus dimensiones y ubicación, no afectará a la estructura territorial y funcional del ámbito. No obstante, la multiplicación de términos municipales puede dificultar la necesaria cooperación y gestión supramunicipal que se precisa para lograr un acceso igualitario de los ciudadanos a los servicios y dotaciones.

Con respecto a los ejes de comunicación y las infraestructuras, a los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales, a los usos de suelo y la localización de actividades económicas, así como al uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos, la creación de este nuevo municipio tampoco incide en la planificación territorial.

## 5. Conclusiones:

Analizados los aspectos territoriales de la propuesta, se concluye que la constitución del nuevo municipio de Fuente Carreteros por segregación de una parte del término municipal de Fuente Palmera no altera el sistema de asentamientos, ni incide en la organización funcional de la unidad territorial donde se sitúa la actuación.

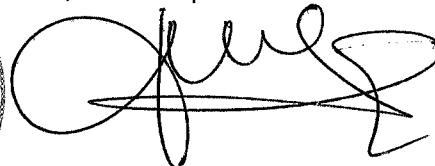
En consecuencia, valorada la actuación en el contexto de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las Estrategias Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se considera que la creación del municipio de Fuente Carreteros no presenta incidencia territorial negativa, todo ello sin perjuicio del cumplimiento de la legislación específica de aplicación.



Vº Bº: Gonzalo Acosta Bono  
Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje



Sevilla, 24 de septiembre de 2013



Fdo: Marta de Chiclana Rodríguez  
Asesora Técnica de Planificación Regional





**Diputación  
de Córdoba**

Servicio Jurídico-Contencioso Provincial

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ADMÓN. LOCAL Y RELAC. INSTITUCIONALES	
	08 ENE. 2014	
	Registro General 303	Hora Sevilla

**DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
**Consejería de Admón. Local y Relaciones Institucionales**  
**JUNTA DE ANDALUCÍA**  
 Plaza Nueva, nº 4  
 41071-Sevilla

Fecha: - 3 ENE 2014

Nº SALIDA: 102

El Pleno de esta Excelentísima Diputación Provincial en sesión ordinaria celebrada el día diecinueve de diciembre del año en curso adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo según consta en el borrador del acta aún pendiente de aprobación y a reserva de los términos que de ésta resultaren: -----

"12.- INFORME DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL SOBRE LA CONSTITUCIÓN COMO NUEVO MUNICIPIO DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE FUENTE CARRETEROS.- Seguidamente la Ilma. Sra. Presidenta, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Ceballos Casas, da cuenta al Pleno del expediente epigrafiado indicando, en primer lugar, que quiere dar la bienvenida a este Pleno a los representantes de la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros y, en segundo lugar, afirma que estamos ante la tramitación de un expediente en el que la Diputación tiene la obligación de emitir un informe por el cual se tiene que determinar por los servicios técnicos si los diferentes servicios de la Diputación de Córdoba, en este caso, tanto agua como basuras y el servicio urbanístico, que está prestando la Diputación en este momento, se pueden seguir prestando al municipio resultante y, además, si los diferentes servicios se encuentran cubiertos para la protección de sus propios vecinos en esta tramitación de segregación correspondiente.

Continúa diciendo que el informe aludido va en sentido positivo ya que la Diputación de Córdoba ha realizado los informes correspondientes a través de Emproacsa, SAU y Epemasa y, por tanto, el planteamiento es que continúe la tramitación del expediente para que en el momento correspondiente, sea la Junta de Andalucía, en ejercicio de su competencia, acuerde lo que corresponda en atención a la delimitación del territorio.

Finaliza su intervención diciendo que el informe se sometió a la Comisión correspondiente y ésta lo dictaminó por unanimidad por lo que les desea lo mejor en el siguiente trámite una vez se pronuncie la Diputación de Córdoba.

Seguidamente se conoce el expediente en el que obran, entre otros documentos, informes emitidos por el Servicio de Carreteras, por el Servicio de Arquitectura y Urbanismo, por la empresa pública provincial AGUAS DE CÓRDOBA y por EPREMASA, así como del Servicio Jurídico de fecha 10 de diciembre en curso, el cual tiene el siguiente tenor literal:

*"Vista la comunicación remitida por el Sr. Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía, mediante la cual solicita pronunciamiento del Pleno de la Excma. Diputación provincial de Córdoba sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros para su constitución como nuevo municipio,*



por el Secretario-Interventor del Servicio Jurídico Contencioso, que suscribe, dando cumplimiento al artículo 97.5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se emite el siguiente INFORME:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** Con fecha 9 de octubre de 2013 y número de registro general 28.916, tiene entrada en la Excm. Diputación Provincial de Córdoba una comunicación remitida por el Sr. Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía mediante la que "se solicita el pronunciamiento del Pleno de esa Diputación Provincial sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros, para su constitución como nuevo municipio". A tal efecto y como indica la propia comunicación, "Se acompaña una copia del expediente precedida por un índice de actuaciones".

**SEGUNDO:** A requerimiento de la Secretaría General de esta Diputación Provincial, con fecha 4 de diciembre de 2013 el Sr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Jefe de Sección de Conservación del Servicio de Carreteras emite informe técnico denominado "Informe sobre la situación de las vías provinciales de acceso a la E.L.A. de Fuente Carreteros".

Del mismo modo, a requerimiento de la Secretaría General de esta Diputación Provincial, con fecha 3 de diciembre de 2013 el Sr. Director del Área Jurídica y Tributaria de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA) emite informe técnico denominado "INFORME: PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS DOMÉSTICOS EN FUENTE CARRETEROS POR PARTE DE EPREMASA".

En tercer lugar, a requerimiento de la Secretaría General de esta Diputación Provincial, con fecha 3 de diciembre de 2013 el Sr. Director Gerente de la Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (EMPROACSA) emite informe técnico denominado "INFORME SOBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR EMPROACSA RELACIONADOS CON EL CICLO INTEGRAL HIDRÁULICO EN FUENTE CARRETEROS".

Por último y también a requerimiento de la Secretaría General de esta Diputación Provincial, con fecha 10 de diciembre de 2013 los Sres. Arquitecto Jefe del Servicio y Arquitecto Jefe de Unidad de Urbanismo emiten informe técnico de los Servicios Centrales del Servicio de Arquitectura y Urbanismo.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO:** Normativa aplicable:

-Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, Estatuto de Autonomía)

-Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL)





*-Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA).*

**SEGUNDO:** *Para la LRBRL es el legislador autonómico quien debe regular la creación o supresión de municipios y la alteración de términos municipales (artículo 13.1). Y en ejercicio de la competencia que le reconocen los artículos 59 y 98 del Estatuto de Autonomía, nuestra Comunidad Autónoma regula la creación, supresión y alteración de municipios en el capítulo II del título VI de la LAULA.*

*Efectivamente, el legislador autonómico hace partícipe a la Diputación provincial en los procedimientos de creación y supresión de municipios, así como de alteración de sus términos municipales. En concreto, el artículo 97.5 de la LAULA dispone que, "Una vez completado el expediente, se solicitará el parecer sucesivo de la diputación provincial y del Consejo Andaluz de Concertación Local, que deberán ser emitidos en el plazo de tres meses". Pues bien, pese a que la LAULA únicamente establece como trámite preceptivo que se recabe "el parecer" de la Diputación provincial (término que también utiliza el Decreto 185/2005, de 30 de agosto), es decir, su opinión, juicio o dictamen sobre el asunto, la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía va más allá y añade en su solicitud la siguiente matización:*

*"El citado pronunciamiento deberá contener la valoración que les merece dicha iniciativa de segregación en relación con las competencias de esa Diputación Provincial –especialmente las referidas a la asistencia a los municipios, reguladas en el artículo 11 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio–, teniendo en cuenta su conocimiento sobre la realidad socioeconómica de esa provincia, así como el carácter de excepcionalidad que establece el artículo 93.2 de la misma ley para la creación de nuevos municipios por segregación de los ya existentes."*

*Con la finalidad de satisfacer tal petición y respetando así los principios de cooperación y lealtad institucional (artículo 90 del Estatuto de Autonomía), por parte de la Secretaría General de esta Diputación Provincial se requirieron los informes técnicos que se relatan en el antecedente segundo.*

**TERCERO:** *Si el pronunciamiento de la Excm. Diputación provincial de Córdoba debe contener una valoración de la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera "en relación con las competencias de esa Diputación Provincial –especialmente las referidas a la asistencia a los municipios, reguladas en el artículo 11 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio–", debe recordarse a tal efecto el ámbito competencial de la provincia.*

*El llamado "carácter bifronte del régimen local" (STC de 23 de diciembre de 1982) nos obliga a buscar las previsiones hechas por el Estado y por la Comunidad Autónoma en materia de competencias provinciales. Efectivamente, destaca la competencia asistencial de la provincia a favor de los municipios. Su fin último (propio y específico, según el artículo 31.2 de la LRBRL) es garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales. El legislador estatal muestra una inclinación natural por considerar a la provincia como un ente instrumental, cuyo cometido es*



*fundamentalmente asistencial (letras a, b y c del artículo 36.1 y apartados 3 y 4 del artículo 26 de la LRBRL).*

*La LAULA, desarrollando lo dispuesto por el Estado, sitúa a la entidad local provincial al servicio del municipio, pues declara abiertamente que su principal función “es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía” (artículo 3.3). Su artículo 11 dispone que con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, la provincia prestará a los municipios, “por sí o asociados”, una asistencia que podrá ser “técnica, económica y material” (artículos 12, 13 y 14 respectivamente). Tanto la asistencia técnica como la material se describen en la ley haciendo una relación numerus apertus.*

*La LAULA, además, atribuye a la provincia tres competencias materiales, a saber: carreteras provinciales, archivos de interés provincial, y museos e instituciones culturales de interés provincial.*

**CUARTO:** *El artículo 14.1 de la LAULA, relativo a la asistencia material, dispone que “La provincia prestará los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite”. Por ello, han de tenerse en cuenta los informes técnicos emitidos por la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA) y por la Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (EMPROACSA).*

*El informe técnico denominado “INFORME: PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS DOMÉSTICOS EN FUENTE CARRETEROS POR PARTE DE EPREMASA”, emitido por el Sr. Director del Área Jurídica y Tributaria de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA) concluye lo siguiente: “Epremasa (...) viene desarrollando desde la firma del Convenio en Fuente Carreteros, los siguientes servicios:*

- 1.- Recaudación y Gestión, Inspección y Liquidación de la tasa derivada de los servicios prestados y señalados a continuación, en base a la Ordenanza fiscal provincial reguladora de la tasa por la prestación de los servicios supramunicipales de tratamiento, recogida, o gestión integral de residuos sólidos urbanos o municipales en la provincia de Córdoba (Ordenanza fiscal provincial, en adelante).*
- 2.- Servicio supramunicipal de tratamiento de los Residuos Domésticos.*
- 3.- Servicio Supramunicipal de Recogida de la Fracción Orgánica y Resto (...)*
- 4.- Servicio Supramunicipal de Recogida Selectiva de la Fracción de Envases Ligeros (...)*
- 5.- Servicio Supramunicipal de Recogida Selectiva de la Fracción de Papel-Cartón (...)*
- 6.- Servicio Supramunicipal de Recogida Selectiva de la Fracción de Vidrio (...)*



7.- Servicio Supramunicipal de mantenimiento y reposición, así como lavado de todos los contenedores.

8.- Servicio Supramunicipal de Recogida Selectiva de los Enseres, Voluminosos y Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos”.

El informe técnico denominado “INFORME SOBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR EMPROACSA RELACIONADOS CON EL CICLO INTEGRAL HIDRÁULICO EN FUENTE CARRETEROS”, emitido por el Sr. Director Gerente de la Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (EMPROACSA) concluye lo siguiente: “EMPROACSA, se encuentra ejecutando en la actualidad tanto en el municipio Fuente Palmera como en la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros d las actuaciones que conlleva la prestación del Ciclo Integral del Agua (...)”, las cuales detalla a continuación.

El artículo 12.1 de la LAULA regula a la asistencia técnica a los municipios, la cual es prestada en parte por el Servicio de Arquitectura y Urbanismo de esta Diputación Provincial. Por ello, ha de tenerse en cuenta el informe técnico emitido por los Sres. Arquitecto Jefe del Servicio y Arquitecto Jefe de Unidad de Urbanismo de los Servicios Centrales del Servicio de Arquitectura y Urbanismo.

El citado informe técnico describe “los aspectos esenciales de carácter territorial, urbanístico y de las dotaciones; en relación con la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera para la segregación (...)”. Asimismo, define “la caracterización territorial, los datos más relevantes en relación con el planeamiento urbanístico y la identificación de las dotaciones de espacios libres y equipamientos de que dispone”, incorporando información relativa a la población y características de la superficie del término municipal. Y por último, describe el modelo de asistencia técnica que se presta por el Servicio de Arquitectura y Urbanismo.

Además, puesto que en Andalucía la provincia tiene atribuidas competencias denominadas “materiales”, entre las que figura la de “Carreteras provinciales” (artículo 15 de la LAULA), también es de destacar el informe técnico denominado “Informe sobre la situación de las vías provinciales de acceso a la E.L.A. de Fuente Carreteros”, emitido por el Sr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Jefe de Sección de Conservación del Servicio de Carreteras. Éste explica que el principal acceso a la Aldea de Fuente Carreteros se realiza a través de la carretera provincial CO-4309 “De Fuente Palmera a A-453 por Silillos y Fuente Carreteros”, perteneciente a la Red de Especial Interés Provincial, integrada en el Catálogo de Carreteras de Andalucía y cuya titularidad corresponde a esta Diputación Provincial. Tras describir la carretera provincial CO-4309, explica el informe técnico el estado de la vía e indica que en la actualidad presenta problemas de erosión de la superficie de la calzada. Informa que “con fecha 5 de agosto de 2011 se iniciaron las obras correspondientes al REFUERZO DEL FIRME Y MEJORA DE LA SEGURIDAD VIAL DE LA CO-4309 DE FUENTE PALMERA A A-453 POR SILILLOS Y FUENTE CARRETEROS”, que contemplan la ejecución de dos glorietas en la circunvalación a la Aldea de Fuente Carreteros, además del acondicionamiento y refuerzo del firme del tramo de circunvalación de la CO-4309. Añade que “en la actualidad está pendiente la inminente adjudicación de obras como son”, por un lado, “REHABILITACIÓN DEL PAVIMENTO DE LA CO-4309



DE FUENTE PALMERA A A-453 POR SILILLOS Y FUENTE CARRETEROS”, y por otro, “REPARACIÓN PARCIAL DE LA CO-4309 DE FUENTE PALMERA A A-453 POR SILILLOS Y FUENTE CARRETEROS”. Concluye el citado informe técnico que “tras las actuaciones indicadas la vía quedará en perfecto estado como eje de la comunicación entre las localidades de Fuente Palmera, Silillos y Fuente Carreteros”.

**QUINTO:** Efectivamente, nuestro régimen local impone que la creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional (artículo 93.2 de la LAULA).

Debe recordarse que “Corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía la competencia para efectuar las modificaciones de términos municipales en su territorio (...)” (artículo 91.3 de la LAULA), que ha de resolver por decreto del Consejo de Gobierno (artículo 99 de la LAULA). También debe hacerse notar que, ante eventual la creación de un nuevo municipio y hasta tanto estuviese constituida su comisión gestora, le correspondería a la Diputación provincial determinadas funciones de administración interina que se describen en el artículo 104 de la LAULA.

Es todo cuanto tengo el honor de informar. V.I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

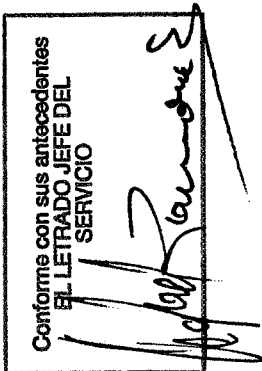
Finalmente, conforme a lo dictaminado en Comisión informativa de Infraestructuras, Desarrollo Sostenible e Interior, el Pleno, en votación ordinaria y por unanimidad acuerda hacer suyo el informe que se ha reflejado en acta con anterioridad y, al propio tiempo, acuerda remitir a la Junta de Andalucía los informes técnicos y jurídicos emitidos desde las diferentes Áreas y Servicios de la Diputación Provincial de Córdoba sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros para su constitución como nuevo municipio.”

Lo que le traslado para su conocimiento y efectos.

Córdoba, a 3 de enero de 2014

EL SECRETARIO,

Edo Jesús Cobos Climent



**JUNTA DE ANDALUCÍA**

**CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y  
RELACIONES INSTITUCIONALES**  
Consejo Andaluz de Concertación Local

Nº: 118 / 2014	Fecha: 9 de mayo de 2014
ASUNTO: Informe Consejo Andaluz de Concertación Local	
Remitente: SECRETARÍA CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL	
Destinatario: DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL	

Ref.: 016/2014/CCL

En fecha 7 de abril de 2014, tuvo entrada la comunicación interior remitida por la Dirección General de Administración Local solicitando el informe de la Iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera, relativa a la segregación de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros, de su término municipal, para su creación como nuevo municipio.

La Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, prevé en el artículo 8.1 que el Consejo Andaluz de Concertación Local contará con una Comisión Permanente para elevar a aquel las propuestas de informe en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales y de planificación en los que su informe sea preceptivo, asesorándolo en el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.

Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local de 8 de febrero de 2009, se delegaron en la Comisión Permanente el ejercicio de las funciones previstas en las letras a), b) y l) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre.

Al amparo de las disposiciones anteriores, en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, celebrada el día 7 de mayo de 2014, se analizó la Iniciativa anteriormente citada, adoptándose el Acuerdo cuya certificación se adjunta a la presente comunicación interior.

**LA SECRETARÍA**  
  
**Fdo. María José Escudero Olmedo.**

COMUNICACIÓN INTERIOR

**D<sup>a</sup> MARÍA JOSÉ ESCUDERO OLMEDO, SECRETARIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE  
DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL,**

**CERTIFICA QUE:** En relación con el informe solicitado por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, sobre la Iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera, relativa a la segregación de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros, de su término municipal, para su creación como nuevo municipio, la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la sesión celebrada con fecha 7 de mayo de 2014, adoptó el acuerdo que se transcribe a continuación:

*"Visto el expediente de iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera sobre la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros, para su constitución como nuevo municipio, y comprobado que del mismo se deduce que las Corporaciones Locales que deben ser oídas lo han sido, según la legislación vigente, la Comisión Permanente considera que con dichos actos procedimentales se encuentran representados los intereses municipales afectados, por lo que no formula observación al mismo, al objeto de evacuar el trámite previsto en el Art. 97.5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía."*

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, se expide la presente certificación del contenido del acta correspondiente a la sesión antes mencionada de este órgano colegiado, en Sevilla, a 7 de mayo de 2014.

LA SECRETARIA



**María José Escudero Olmedo.**

45-1

## **INFORME QUE EMITE EL SERVICIO DE LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA A LA PROPUESTA DE DECRETO POR LA QUE SE ESTIMA LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE FUENTE PALMERA, RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA (ELA) DE ALDEA FUENTE CARRETEROS, PARA SU CONSTITUCIÓN COMO NUEVO MUNICIPIO (S.L. 2014/40/44)**

### **ANTECEDENTES Y COMPETENCIA**

Se ha recibido en el Servicio de Legislación y Documentación la propuesta citada en el encabezamiento, acompañada de copia del expediente e informe emitido por el Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local, centro directivo instructor de las actuaciones.

El artículo 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, aprobada en desarrollo de dichas previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía, estableció los requisitos y el procedimiento a seguir para la creación, supresión y alteración de municipios en el Capítulo II de su Título VI. En concreto, su artículo 99 prevé que "Todos los expedientes de creación o supresión de municipios así como los de alteración de términos municipales serán resueltos por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de régimen local."

Por su parte, el Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y reestructuración de Consejerías de la Junta de Andalucía, atribuye a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales las competencias en materia de Administración Local, previéndose en el Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, en concreto en su artículo 7.1, que "A la Dirección General de Administración Local se le encomienda el desarrollo y ejecución de las actividades encaminadas a la coordinación con las Corporaciones Locales andaluzas, y la ordenación, ejecución y control de todas las medidas tendentes a la gestión de las competencias que en materia de Administración Local están atribuidas a la Junta de Andalucía", añadiendo su apartado 2 que "En particular le corresponde el ejercicio de las siguientes competencias: a) Las que la Ley 2/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, salvo que expresamente estén encomendadas o se acuerde encomendarlas a otra Consejería. En particular las relativas a la creación, supresión y alteración de municipios y constitución de entidades locales de gestión descentralizada...".

El presente informe tiene carácter preceptivo no vinculante, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y artículo 6.2 a) del antes citado Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de esta Consejería, así como en el artículo 36.1 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto, que dispone que "formulada propuesta de resolución del procedimiento por la Dirección General de Administración Local, se solicitará informe de la Secretaría General Técnica de esa Consejería y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía".

Visto el texto de la propuesta formulada, cabe realizar las siguientes

### **OBSERVACIONES**

La segregación de términos municipales se encuentra regulada en el artículo 93 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, en el que se especifican las circunstancias que tienen que concurrir para que pueda llevarse a cabo, regulando el procedimiento los artículos 95 a 99 del mismo texto legal.

Con respecto a las formalidades del procedimiento, cabe afirmar que, esencialmente, se han observado los trámites previstos en las normas legales antes citadas y demás de general aplicación.

En relación con las exigencias legales que posibilitarían la creación de un nuevo municipio, en las actuaciones se acreditaría que se reúnen las previstas en la normativa legal de aplicación, sin perjuicio de su necesaria valoración, a los efectos perseguidos por el expediente, con especial consideración al hecho de que el Servicio de Cooperación Económica informe sin pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económico-financiera de la entidad en proyecto "...entendiendo que dicha interpretación deberá realizarse con un criterio superior en la forma que corresponda, salvo que se estime lo que se deduce del presente informe".

Como meros errores formales a corregir en el texto propuesto, han de citarse los siguientes:

En el Fundamento de Derecho Cuarto, 1., párrafo quinto, debe decir "creación del municipio proyectado", en vez de "creación de municipio proyecto".

En el mismo Fundamento de Derecho Cuarto, 6., párrafo sexto, debe decir "Por último, se ha constatado...", en vez de "...se ha constatado...".

En el Fundamento de Derecho Quinto, párrafo cuarto, debe eliminarse una de las expresiones "de iniciativa", ya que se encuentra duplicada.

Es cuanto cabe informar.

Sevilla, a 9 de julio de 2014

VºBº LA JEFA DEL SERVICIO  
DE LEGISLACIÓN

Fdo.: María José Cabrera Rodríguez

LA ASESORA TÉCNICA DE LEGISLACIÓN  
INFORMES Y RECURSOS

Fdo.: Ana Blanco Sanz





**ASUNTO: DESCRIPCIÓN LITERAL DE LA NUEVA LÍNEA LÍMITE ENTRE FUENTE CARRETEROS Y FUENTE PALMERA, ORIGINADA COMO CONSECUENCIA DE LA CREACIÓN DEL NUEVO MUNICIPIO DE FUENTE CARRETEROS, MEDIANTE SEGREGACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE FUENTE PALMERA, AMBOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.**

El presente informe se emite de conformidad con el artículo 91.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en contestación a la solicitud de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de fecha 6 de junio de 2014, en el que se solicita de este Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía un informe sobre el ámbito territorial proyectado por el Ayuntamiento de Fuente Palmera para la constitución del municipio de Fuente Carreteros, conteniendo su descripción literal, la expresión de sus coordenadas UTM y un mapa en tamaño A-4 de tal ámbito territorial. Se adjunta la citada información.

Con fecha 13 de junio de 2014, se reúnen en la sede del IECA representantes de la Dirección General de Administración Local, del Ayuntamiento de Fuente Palmera, de la ELA de Aldea de Fuente Carreteros y del propio IECA y, en base a la documentación aportada por la Dirección General de Administración Local por correo electrónico y a la cartografía catastral (fichero suministrado por la Dirección General de Catastro de fecha 23-05-2014), se definen los límites del futuro término y la situación de los mojones.

Como consecuencia de la segregación de la Entidad Local Autónoma de Aldea de Fuente Carreteros del término municipal de Fuente Palmera, se originan algunas modificaciones en las líneas límites que afectan a ambos municipios:

- La actual línea límite entre Fuente Palmera y Palma del Río, ambos de la provincia de Córdoba, va a quedar dividida en dos líneas: Fuente Carreteros – Palma del Río y Fuente Palmera – Palma del Río. De las cuales, de la primera, en su día será necesario realizar un acta nueva basada en la acta de 23 de marzo de 1871, y de la segunda, un acta adicional al acta vigente de 23 de marzo de 1871.
- La actual línea límite entre Écija (Sevilla) y Fuente Palmera (Córdoba) va a quedar dividida en dos líneas: Fuente Carreteros–Écija y Écija–Fuente Palmera. De las cuales, de la primera será necesario realizar un acta nueva basada en el acta vigente de 23 de mayo de 1871 y, de la segunda, un acta adicional al acta de 23 de mayo de 1871.
- Se origina una nueva línea límite entre Fuente Carreteros y Fuente Palmera.

Al ser la cartografía Catastral la base utilizada para la delimitación del territorio de Fuente Carreteros, las coordenadas UTM de los 6 mojones que integran esta nueva línea límite se han obtenido del fichero suministrado por la Dirección General de Catastro de fecha 23-05-2014, en el Sistema de Referencia ETRS89, Huso 30.

Pasamos a describir literalmente la situación de los nuevos mojones y el recorrido de esta línea límite:



**Mojón M1 (M3T).** Situado en la intersección de la prolongación de la linde de las parcelas catastrales 14030A00909003 y 14030A01009005, de Fuente Palmera con el límite municipal entre Fuente Palmera y Palma del Río entre los mojones 31 y 32. Este mojón es común a los términos municipales de Fuente Carreteros, Fuente Palmera y Palma del Río, sus coordenadas ETRS89 son: X= 310.343,5 m., Y= 4.173.736,8 m; estas coordenadas son aproximadas, pudiendo variar ligeramente cuando se desarrolle la actual línea límite entre Fuente Palmera y Palma del Río según el Acta, de marzo de 1871, y el Cuaderno de Campo de la misma época. Continúa por el límite entre los polígonos catastrales 9 y 10 de Fuente Palmera hasta el:

**Mojón M2.** Situado en la intersección de los polígonos catastrales 8, 9 y 10. Sus coordenadas UTM en ETRS89 son: X= 310.938,2 m, Y= 4.172.310,3 m. Continúa el límite en dirección Este por la linde de los polígonos catastrales 8 y 10 de Fuente Palmera, hasta el:

**Mojón M3.** Situado en la intersección del límite entre los polígonos catastrales 8 y 10 de Fuente Palmera con la prolongación de la linde de las parcelas catastrales 14030A00800053 y 14030A00800058.. Sus coordenadas UTM en ETRS89 son: X= 313.103,7 m, Y= 4.172.922,5 m. Continúa el límite en dirección Sur, dejando al Oeste las parcelas catastrales 14030A00800053, 14030A00800054, 14030A00800055, 14030A00800050 y 14030A00800049 y al Este las parcelas catastrales 14030A00800058, 14030A00800285 y 14030A00800056, bordeando esta última hasta el:

**Mojón M4.** Situado en la intersección sur de las parcelas catastrales 14030A00800056 y 14030A00800286, con el borde norte del camino con referencia catastral 14030A00809020.. Sus coordenadas UTM en ETRS89 son: X= 313.330,5 m, Y= 4.172.324,5 m. Continúa el límite en dirección Este, dejando al Sur el camino con referencia catastral 14030A00809020 y al Norte las parcelas catastrales 14030A00800286, 14030A00800073, bordeando esta última hasta el:

**Mojón M5.** Situado en la intersección de la prolongación de las parcelas catastrales 14030A00800277 y la 14030A00800071, con el borde de la parcela 14030A00800073. Sus coordenadas UTM en ETRS89 son: X= 313.597,5 m, Y= 4.172.368,5 m. Continúa el límite en dirección Este, dejando al Sur la parcela catastral 14030A00800071 y al norte las parcelas catastrales 14030A00800277 y 14030A00800276 hasta el:

**Mojón M 6 (M3T).** Situado en la intersección de la prolongación de las parcelas catastrales 14030A00800277 y la 14030A00800071, con el límite municipal entre Fuente Palmera y Écija entre los mojones 42 y 43. Este mojón es común a los términos municipales de Écija, Fuente Carreteros y Fuente Palmera. Sus coordenadas ETRS89 son: X= 313.727,8 m, Y= 4.172.408,3 m; estas coordenadas son aproximadas, pudiendo variar ligeramente cuando se desarrolle la actual línea límite entre Écija y Fuente Palmera según las Actas y los Cuadernos de Campo.

Continúa la línea límite por las actuales líneas de Écija y Fuente Palmera en dirección Sur (futura línea de Fuente Carreteros y Écija) y Fuente Palmera y Palma del Río (futura línea de Fuente Carreteros y Palma del Río) hasta llegar al mojón M1 (M3T) cerrando el término de Fuente Carreteros.

A continuación se relacionan las coordenadas UTM de los 6 puntos citados que definen de forma aproximada la nueva línea límite.



MOJÓN	X ETRS89 (m)	Y ETRS89 (m)
M1 (M3T)	310.343,5	4.173.736,8
M2	310.938,2	4.172.310,3
M3	313.103,7	4.172.922,5
M4	313.330,5	4.172.324,5
M5	313.597,5	4.172.368,5
M6 (M3T)	313.727,8	4.172.408,3

Por otra parte, a efectos de lo dispuesto en el artículo 5 apartado d) de la Orden de 17 de septiembre de 2010, por la que se desarrolla la organización y el funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Locales, se indica que la extensión superficial expresada en km<sup>2</sup> de Fuente Carreteros con los límites descritos es de aproximadamente 9 km<sup>2</sup>.

Se adjunta mapa del ámbito territorial en formato A4.

En Sevilla, a 24 de octubre de 2014

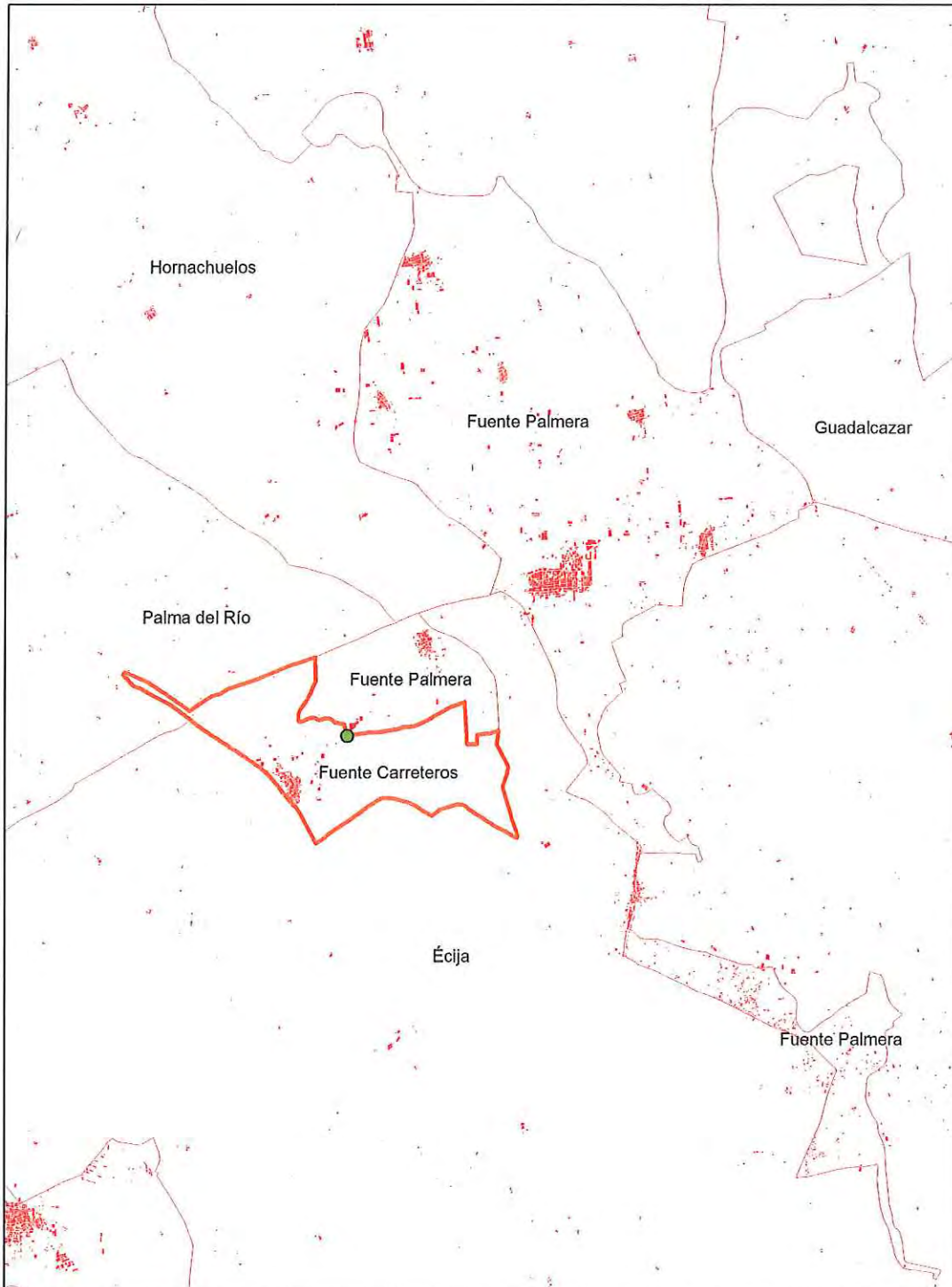
LA JEFA DEL SERVICIO DE PRODUCCIÓN CARTOGRAFICA  
DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA



*Caturla M.*

Fdo: Cristina Caturla Montero

## ÁMBITO TERRITORIAL DE FUENTE CARRETEROS





**INFORME ARPI00093/14 PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SOBRE LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE FUENTE PALMERA, RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE ALDEA DE FUENTE CARRETEROS, PARA SU CONSTITUCIÓN COMO NUEVO MUNICIPIO**

Remitido por el Ilmo. Sr. Director General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales la propuesta de resolución de referencia a efectos de su preceptivo informe por esta Asesoría Jurídica, se emite en mismo con base en las siguientes consideraciones:

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** El Decreto remitido ultima un procedimiento de alteración de términos municipales mediante segregación iniciado a instancia del Ayuntamiento de Fuente Palmera.

La Comunidad Autónoma goza de competencia exclusiva en materia de organización territorial, respetando la garantía institucional establecida en los artículos 140 y 141 de la Constitución, y en materia de Régimen Local, respetando lo que dispone el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, conforme a los artículos 59 y 60 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La alteración de términos municipales se encuentra prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, cuyo artículo 13.1 señalaba, a la fecha de inicio del procedimiento que nos ocupa, que *“La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, la modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado.*

*2. La creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados”.*

De acuerdo con lo estipulado por los preceptos transcritos la Comunidad Autónoma de Andalucía vino a regular esta materia en virtud de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal, en particular en su Título II (artículos 6 a 22) relativo precisamente a las *“Modificaciones de Términos Municipales”*. Con posterioridad se promulgó en desarrollo de dicha Ley el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto, anulado en parte tras la instrucción de los correspondientes



procedimientos, mediante sentencias del Tribunal Supremo confirmatorias de las de instancia con fechas 15 de junio de 2010 y 25 de enero de 2011.

Ahora bien, habría de tenerse en cuenta que la Ley de Demarcación Municipal, anteriormente mencionada, habría sido derogada por la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio. (Disposición Derogatoria Única).

En efecto, La Ley de Autonomía Local entró en vigor a los treinta días de su publicación en el BOJA (Disposición Final Undécima de la LOULA), la cual, a su vez, tuvo lugar el 23 de junio de 2010. La iniciativa de segregación que nos ocupa se habría iniciado en virtud de acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera el 22 de diciembre de 2010, por lo que resultaría plenamente aplicable a la misma la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio, tal y como se propone en el Borrador de Decreto que se informa.

Finalmente, en cuanto al régimen jurídico de aplicación al expediente que nos ocupa, habría de tenerse en cuenta que el artículo 13.1 de la LBRL que transcribíamos al comienzo de la presente Consideración Jurídica de nuestro informe, habría sido modificado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Ésta última disposición, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2013, habría incorporado al artículo 13 de la LBRL la necesidad de que a los expedientes de creación y supresión de municipios, se incorpore *"informe de la Administración que ejerza la tutela financiera"*, estableciendo asimismo nuevos requisitos sustantivos para la creación de municipios, exigiendo que el correspondiente núcleo de población cuente al menos con 5.000 habitantes y que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles. El requisito de los 5.000 habitantes haría inviable la iniciativa que nos ocupa pues, tal y como se deduce de la Propuesta de Resolución (Hecho Primero), el núcleo de Aldea de Fuente Carretero contaría con una población de 1.188 habitantes.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no incorpora ninguna previsión transitoria relativa a la aplicación de estas nuevas exigencias a expedientes de creación de municipios que pudieran encontrarse en tramitación a su entrada en vigor. La Propuesta de Resolución que se informa es favorable a la constitución del nuevo municipio y no contiene referencia alguna a dicha exigencia, sin que tampoco se advierta la misma en el expediente correspondiente a la misma. Por ello parece que cabría deducir que el Centro Directivo Peticionario no considera de aplicación tal exigencia al procedimiento que nos ocupa, al haberse iniciado el mismo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. No obstante sería recomendable incluir alguna mención en tal sentido al expediente referenciado.

Teniendo en cuenta para terminar, que los argumentos de la Dirección General de la Administración Local relativos a la no aplicación de las nuevas exigencias establecidas en la LRSAL a expedientes de creación de municipios por segregación iniciados con anterioridad a su entrada en vigor (Disposición Transitoria Segunda .1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, etc.) habrían sido admitidos como razonables por el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 609/2014, relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba la creación del municipio de Montecorto, por segregación



del término municipal de Ronda (Málaga). Constando igualmente en el presente expediente una comunicación del Ministerio de Hacienda y Administración Pública, suscrita por la Dirección General de Coordinación de competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que se mostraría a favor también de dicho criterio interpretativo (Folio 49 del expediente).

**SEGUNDA.** Por ello procederemos a continuación, en primer término a transcribir algunos de los preceptos más relevantes de la LAULA en lo que respecta al expediente que nos ocupa.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio:

*“Artículo 91. Modificaciones de los términos municipales*

*1. Los términos municipales podrán ser modificados por:*

*a) Segregación.*

*b) Fusión.*

*c) Agregación.*

*d) Incorporación.*

*e) Aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza.*

*2. Mediante las modificaciones a que hace referencia el párrafo anterior o por combinaciones de ellas se podrá dar lugar a la creación y supresión de municipios 3. Corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía la competencia para efectuar las modificaciones de términos municipales en su territorio, previa la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo, que en todo caso precisará informe técnico de la Dirección General del Instituto de Cartografía de Andalucía. Una vez efectuada la modificación, se inscribirá en el Registro Andaluz de Entidades Locales y se remitirá al Registro Estatal para su oportuna inscripción.*

*“Artículo 93. La segregación de términos municipales*

*1. Se entiende por segregación de un término municipal la separación de parte del territorio, bien para la creación de uno distinto o bien para ser agregado a otro preexistente, limítrofe y de la misma provincia, no comportando en este último caso creación ni supresión de municipios.*

*2. La creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional, solo se hará sobre la base de núcleos de población y necesitará, además de la conformidad expresa, acordada por mayoría absoluta, del pleno del ayuntamiento del municipio que sufre la segregación, la concurrencia de, al menos, las siguientes circunstancias:*

*a) La existencia de motivos permanentes de interés público relacionados con la planificación territorial de Andalucía.*

*b) Que el territorio del nuevo municipio cuente con unas características que singularicen su propia identidad sobre la base de razones históricas, sociales, económicas, laborales, geográficas y urbanísticas.*

*c) Que entre los núcleos principales de población del municipio matriz y del territorio que pretende la segregación exista una notable dificultad de acceso caracterizada por la distancia, orografía adversa, duración del trayecto en vehículo automotor, carencia de servicio público de transporte de viajeros u otras de similar naturaleza.*

*d) Que el nuevo municipio pueda disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias municipales que como mínimo venía ejerciendo el municipio del que se segrega y, en todo caso, los servicios previstos como básicos por la ley. Dichos recursos deben estar relacionados con la capacidad financiera de la vecindad del nuevo municipio y la riqueza imponible de su término municipal.*

*e) Que el nuevo municipio cuente con un territorio que permita atender a sus necesidades demográficas, urbanísticas, sociales, financieras y de instalación de los servicios de competencia municipal.*

*f) Que el nuevo municipio pueda garantizar la prestación de los servicios públicos con el mismo nivel de calidad que el alcanzado por el municipio matriz en el territorio base de la segregación.*

*g) Que el municipio o municipios matrices no se vean afectados de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, ni privados de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente.*

*(...)*

#### *Artículo 95. Iniciativa*

*1. Los procedimientos para la creación y supresión de municipios o la alteración de sus términos podrá iniciarse:*

*a) Por uno, varios o todos los ayuntamientos afectados, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros.*

*b) Por la diputación provincial de la provincia en que radiquen.*

*c) Por la consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía.*



2. De promoverse el procedimiento por varios de los ayuntamientos interesados en realizar una determinada modificación, se constituirá una comisión mixta integrada por representantes de los mismos, para la formulación única de pareceres, en su caso, sobre todos aquellos aspectos que hubieran de quedar resueltos en el expediente.

3. En ningún caso podrá iniciarse un procedimiento de modificación de términos municipales si no hubiese transcurrido un plazo de cinco años desde la desestimación por la Junta de Andalucía de otro sustancialmente igual.

*Artículo 96. Formación del expediente*

1. Los expedientes de los procedimientos de modificación de términos municipales estarán integrados por la siguiente documentación:

a) Memoria que contenga una exposición detallada de la concurrencia de las circunstancias exigidas, en cada caso, por esta ley y demás motivos que justifiquen la modificación propuesta.

b) Cartografía en la que se refleje la delimitación actual del término o términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar.

c) Informe económico en el que se justifique la posibilidad y conveniencia, en este aspecto, de la modificación que se pretende.

2. En los expedientes de segregación para la constitución de un nuevo municipio, además de la documentación exigida en el apartado anterior, figurará la siguiente:

a) Propuesta que contenga el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad, caso de que tuviese más de uno.

b) Propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio.

c) Propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases que se establezcan para resolver cualesquiera de las cuestiones que pudieran suscitarse entre ellos en el futuro.

(...)

*Artículo 97. De las potestades de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de iniciativa municipal*

1. La Consejería competente sobre régimen local, una vez recibida la iniciativa de modificación con la documentación correspondiente, comprobará si ha surgido de todos los municipios afectados o solo de parte de ellos.

2. La consejería, antes de cualquier otro trámite, concederá audiencia por plazo de cuatro meses a los municipios que no hayan participado en la iniciativa, a fin de que puedan pronunciarse sobre la misma, aportando en su caso la documentación que estimen conveniente. Se entenderá que el municipio que no se pronuncie expresamente sobre la iniciativa, dentro del señalado plazo, muestra su conformidad.

3. Cumplido en su caso el requisito a que se refiere el párrafo anterior, se someterá a información pública durante el plazo de un mes, mediante anuncios insertos en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y de la provincia, así como en los tabloneros de anuncios y sedes electrónicas del ayuntamiento o ayuntamientos interesados.

4. La consejería, cumplido el trámite anterior, recabará el dictamen de cuantos organismos públicos y servicios administrativos estime convenientes. También podrá solicitar de quienes promovieron la iniciativa que completen, desarrollen o justifiquen algún punto respecto de la documentación aportada.

5. Una vez completado el expediente, se solicitará el parecer sucesivo de la diputación provincial y del Consejo Andaluz de Concertación Local, que deberán ser emitidos en el plazo de tres meses.

6. Por último, se remitirán las actuaciones al Consejo Consultivo de Andalucía, y simultáneamente se pondrán en conocimiento de la Administración del Estado las características y datos principales del expediente.

#### *Artículo 99. Resolución del procedimiento*

*Todos los expedientes de creación o supresión de municipios así como los de alteración de términos municipales serán resueltos por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la consejería competente sobre régimen local.*

**TERCERA.** Una vez transcritas las prescripciones incorporadas a la LAULA para este tipo de procedimientos, tanto en sus aspectos adjetivos como sustantivos, abordaremos en primer término lo relativo a la tramitación del expediente.

En el presente caso se habría observado la tramitación normativamente establecida, de acuerdo con los artículos 95 y ss de la LAULA, siendo los trámites fundamentales que lo integran los siguientes:



a) El Acuerdo de Iniciativa, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de 22 de diciembre de 2010 sobre inicio de expediente, así como el de remisión a la Junta de Andalucía de 18 de octubre de 2012 (Folios 1.1 y 3.1 a 6 del expediente).

b) Petición de informe al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. En el presente caso tras reunión en la sede del IECA de representantes de la DGAL, el Ayuntamiento de Fuente Palmera, la ELA Aldea de Fuente Carreteros y el propio IECA, se habría evacuado por parte de éste último su informe (Folios 58.1 y 2). Dicho informe habría sido remitido al Ayuntamiento de Fuente Palmera para su aprobación por el Pleno sin que, hasta la fecha, se hubiera incorporado al expediente el correspondiente Acuerdo. Por tanto, el expediente no aparecería aún suficientemente cumplimentado, lo que habría de subsanarse mediante la incorporación al mismo del acuerdo correspondiente a fin de completar la adecuada instrucción del expediente en lo que concierne a este punto de la concreción técnica de los límites territoriales del nuevo término municipal. Incluyendo, en consecuencia, los correspondientes datos y documentación técnica a los Anexos I y II del Borrador de Propuesta de Resolución que se informa.

c) Audiencia por plazo de cuatro meses a los municipios que no hayan participado en la iniciativa, a fin de que puedan pronunciarse motivadamente sobre la misma, aportando en su caso la documentación que estimen conveniente. En nuestro caso efectivamente se habría efectuado dicho trámite en relación con los Ayuntamientos de Écija y Palma del Río (Folios 4.1 a 14 del expediente).

d) Información pública por plazo de un mes, mediante anuncios insertos en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía y de la Provincia, así como en los tableros de anuncios del Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados. Aparecen incorporados al expediente las correspondientes publicaciones (Folio 6.14, BOJA; Folio 6.15 BOP) y el certificado relativo a la exposición en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de Fuente Palmera (Folio 6.19 del expediente), Écija (Folio 15.2 del expediente) y Palma del Río (Folios 6.17 y 17bis) así como de la Entidad Local Autónoma de Aldea Fuente Carreteros (Folio 15.1 del expediente).

e) Petición de informe, a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia correspondiente. En nuestro caso se habrían cursado sendas peticiones habiéndose evacuado por parte de la Delegación del Gobierno así como la SGOTU los respectivos informes (Folios 14.1 a 8 y 17.1 a 5 del expediente). No obstante el primero de los mencionados informes no aparecería suscrito ni remitido por el Titular de la Delegación del Gobierno en Córdoba, lo que habría de subsanarse.

g) Completado el expediente, se solicitará el parecer sucesivo de la Diputación Provincial y del Consejo Andaluz de Municipios, que deberá ser emitido en el plazo de tres meses. Trámite que igualmente se habría cumplimentado oportunamente (Folios 36.1-36 y 45 del expediente)

h) Formulada la Propuesta de Resolución se solicitará informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Gobernación y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. En el expediente



remitido a esta Asesoría figuraría incorporada la documentación correspondiente al informe de la SGT mencionada (Folio 59.1 a 2 del expediente).

i) Finalmente se remitirán las actuaciones al Consejo Consultivo de Andalucía para su preceptivo dictamen y, al mismo tiempo, se pondrán en conocimiento de la Administración del Estado las características y datos principales del expediente.

j) La resolución definitiva del expediente que nos ocupa corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de la competencia asumida estatutariamente en materia de Régimen Local (arts. 59 y 60 del Estatuto de Autonomía), debiendo adoptar dicha resolución la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, incumbiendo su propuesta a la persona titular de la Consejería de competente sobre régimen local según prevé el artículo 99 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio.

De lo expuesto se deduce que se habrían observado en lo fundamental las prescripciones legales en lo que a la tramitación del expediente se refiere sin perjuicio de que se complete el mismo hasta su conclusión conforme a la normativa de aplicación referenciada y se subsanen las advertencias puestas de manifiesto en los párrafos precedentes del presente informe.

**CUARTA.** Procedería a continuación abordar la cuestión relativa a la documentación que habría de incorporarse al expediente relativo a un procedimiento de alteración de términos municipales. Tal documentación sería la prescrita en el artículo 96 de la LAULA anteriormente transcrito y efectivamente figuraría en el expediente que nos habría sido remitido para su informe (Folios 1.1 a 14 y 4 Tomos de Memoria Justificativa). No obstante advertiremos que existirían referencias a requisitos y documentación en el artículo 29 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, Decreto 185/2005, de 30 de agosto, que no figurarían referenciados en la Memoria presentada por el Excmo. Ayuntamiento ni valorados en el curso de la instrucción. En este sentido los establecidos en el artículo 29.1 e) y f) y 29.2 b) y e) del meritado Decreto 185/2005, de 30 de agosto, lo que habría de subsanarse.

**QUINTA.** Concluido el análisis de las cuestiones adjetivas o procedimentales que plantea el expediente, procedería abordar la concurrencia de los requisitos o presupuestos que justificarían la segregación objeto del procedimiento que nos ocupa.

En este sentido respecto a la fundamentación incorporada a la Propuesta de Resolución que se informa (principalmente en su Fundamento de Derecho Cuarto) sobre la concurrencia de los presupuestos contemplados a estos efectos en el artículo 93.2 de la LAULA, habrían de tenerse en cuenta las siguientes advertencias.

Respecto de varios de los requisitos normativamente establecidos la Propuesta de Resolución se limitaría a transcribir los argumentos incorporados a la Memoria obrante en el expediente señalando que los mismos *"no han sido desvirtuados por ninguno de los organismos informantes"* (artículo 93.2



b) y c)). Sin embargo dicho argumento no nos parece suficiente puesto que correspondería precisamente a la Comunidad Autónoma (en este caso en primer término a la instrucción del procedimiento y posteriormente al órgano competente para su Resolución), apreciar si concurren o no tales requisitos motivando suficientemente tal opción o parecer. Habiendo de incorporar en tal sentido la Propuesta tal apreciación o parecer así como la motivación de los mismos.

Finalmente, en cuanto al requisito de la viabilidad económica del nuevo municipio, el informe técnico, de fecha 6 de febrero de 2014, del servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local que figura en el expediente sobre esta cuestión (Folios 41.1 a 3 del expediente) incorporaría una serie de advertencias respecto de las *“expectativas de solvencia de la ELA en situación de futuro”* (Consideración 3º),

a) *La situación económico financiera de la ELA hasta la fecha, sin ser de insolvencia, se conduce de manera muy ajustada y en apariencia insuficiente (...).*

b) *(...) No obstante es obligado reseñar que el Gasto de Funcionamiento, ya de por sí elevado (87,55% del total de los ingresos corrientes previstos) para cualquier población, es el que más va a resentirse con la incorporación de nuevos efectivos de personal obligatorios legalmente, pudiendo ello originar el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria con lo que esto comporta.*

c) *Sin embargo, con respecto a las transferencias PIE y PATRICA no puede decirse lo mismo, existiendo un serio y grave problema por las discrepancias manifestadas entre las previsiones de ambas entidades. (...) por lo que no se puede considerar como acertada la previsión efectuada por la ELA para su futuro.*

Cuestionándose también, por otra parte, en el meritado informe (Consideración 4º) el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Fuente Palmera respecto del requisito establecido en el artículo 93.2 g) de la LAULA, para concluir finalmente que *“una situación como la que nos encontramos, con opiniones técnicas encontradas a la hora de interpretar la solvencia futura de ambas entidades y su capacidad para garantizar los servicios básicos de sus habitantes en el nuevo escenario diseñado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, con estricta sujeción a los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, impide que por este servicio de cooperación económica pueda emitirse un pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económico financiera de la Entidad que se pretende crear como nuevo municipio, entendiéndose que dicha interpretación deberá realizarse con un criterio superior de la forma que corresponda salvo que se estime lo que se deduce del presente informe”*.

El informe referenciado se habría evacuado a la vista de la documentación económica referida a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, siendo así que con posterioridad a su evacuación se habría aportado un informe del a Secretaría-Intervención de la ELA con fecha 14 de mayo de 2014 que concluye que la liquidación del presupuesto de Aldea de Fuente Carreteros correspondiente al ejercicio 2013 cumple los objetivos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo no se habría recabado el informe de los servicios técnicos competentes de la Dirección General de Administración Local acerca



de dicho informe o la documentación concerniente a la situación económico-financiera o presupuestaria correspondiente al ejercicio 2013 sea de la Entidad Local Autónoma Aldea de Fuente Carreteros o del Ayuntamiento de Fuente Palmera.

Sobre el particular habríamos de señalar que la importancia que reviste el requisito que nos ocupa y, en consecuencia, la necesidad de su justificación suficiente en los expedientes de creación de nuevos municipios, destacada por el Consejo Consultivo en sus dictámenes más recientes, nos llevaría, a su vez, a incidir por nuestra parte en la necesidad de que una eventual Propuesta favorable a la estimación de la iniciativa que nos ocupa estuviera sustentada en la acreditación efectiva de la concurrencia de este requisito mediante los correspondientes informes técnicos que, evacuados en el curso de la instrucción del expediente y a partir de la documentación o informes que pudieran aportarse tanto por la ELA como por el Ayuntamiento, avalen la concurrencia del mismo en el presente caso.

En este sentido el Consejo Consultivo habría insistido en la necesidad de que quede suficientemente asegurada la concurrencia de este requisito en los expedientes de creación de nuevos municipios. Así en su Dictamen nº 609/2014 relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Creación del Municipio de Montecorto, por Segregación del Término Municipal de Ronda (Málaga), señala que:

*“En este caso, la justificación de la concurrencia de los requisitos mínimos exigidos por el legislador, una vez que se han resuelto las dudas sobre el requisito de población, lleva a este Consejo Consultivo a emitir dictamen favorable, sin perjuicio de destacar la necesidad de que se refuerce la motivación sobre la viabilidad financiera del nuevo municipio, ya que si no quedaran aseguradas la sostenibilidad del mismo y su capacidad para hacer frente a los servicios que está obligado a prestar, acabaría siendo como un esqueleto sin músculos, recordando un símil utilizado doctrinalmente.*

Es más, si no se aseguran estos aspectos, dada la escasa población de Montecorto, resulta que podría, paradójicamente, ver frustrada su aspiración de autogobierno en mayor medida que si permaneciera en el municipio matriz, con la entrada en juego de disposiciones como el artículo 26.2 de la 7/1985”.

**SEXTA.** Por lo demás en cuanto a la concreta redacción de la meritada Propuesta de Resolución, habríamos de indicar lo siguiente.

El Borrador de Resolución que se informa (Fundamento de Derecho Primero) declararía de aplicación al procedimiento el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto, en lo que no hubiera sido anulado jurisdiccionalmente y no se oponga a lo dispuesto en la LAULA pudiendo ser así adecuado complemento reglamentario de la misma. Sin embargo, en todo su curso ulterior, no incorporaría referencia alguna a dicho Reglamento ni a los trámites exigidos por el mismo. En tal sentido se recomienda a la instrucción que se analice la eventual vigencia o aplicación de los mismos al

procedimiento que nos ocupa adecuando en lo que proceda, en su caso, el meritado expediente. Así singularmente, por ejemplo, en cuanto al contenido mínimo del Decreto que se informa (artículo 8.2 respecto del que únicamente se incorporarían al Borrador de Resolución que se informa las prescripciones que se indican en los apartados a) y d) del mismo, pareciendo procedente incluir también las menciones o extremos indicados en sus restantes apartados; artículo 24.1 apartados a) y b) en cuanto a los trámites iniciales de adopción de la iniciativa (publicación y comunicación del Acuerdo plenario inicial, redacción de la Memoria etc.); artículo 29 1 y 2 en sus diferentes apartados, a que hemos hecho referencia en la Consideración Jurídica Cuarta del presente informe, y cualquier otro artículo respecto del que fuere procedente, de entre los que el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto, dedica a la alteración de términos municipales.

En cuanto a los Anexos I y II de la Propuesta de Resolución que se informa, como ya señalábamos en la Consideración Jurídica Tercera de nuestro informe, habría de completarse la instrucción en lo concerniente a la concreción de la línea delimitadora del término del nuevo municipio, incorporando a tales Anexos las conclusiones correspondientes.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I.

En Sevilla, a 31 de Octubre de 2014

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Jefa de la Asesoría Jurídica.



Fdo.: Ana María Medel Godoy





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 299/2015

**OBJETO:** Proyecto de Decreto por el que se aprueba la creación del municipio de Fuente Carreteros por segregación del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba).

**SOLICITANTE:** Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.



**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Balaguer Callejón, María Luisa  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.  
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.  
Sánchez Galiana, José Antonio

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 24 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.10.f) y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Sobre este mismo asunto ya se pronunció la Comisión Permanente de este Consejo en su dictamen núm. 125/2015, de 25 de febrero, acordando la devolución del expediente por las causas que se especificaban en el segundo fundamento jurídico de dicho dictamen.

2. Los antecedentes que sirvieron de base para la emisión del dictamen 125/2015 y que ahora han de ser tomados nuevamente en consideración, son los siguientes:

«1.- Con fecha 22 de diciembre de 2010, el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera (Córdoba) acordó, por unanimidad de sus miembros, iniciar el procedimiento de segregación para la formación de un nuevo municipio con denominación Fuente Carreteros.

»2.- El Ayuntamiento de Fuente Palmera remite a la Consejería de Gobernación y Justicia el expediente de segregación. A la solicitud de segregación acompaña el acuerdo plenario antes referido, junto con la documentación siguiente:

»- Memoria justificativa, con exposición detallada de la concurrencia de los requisitos exigidos y de los motivos que justifican la segregación propuesta. Incluye datos geográficos



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cos, históricos, territoriales, demográficos, económicos y administrativos.

»- Cartografía del término municipal, y del ámbito territorial propuesto para el municipio de Fuente Carreteros.

»- Informe de viabilidad económica.

»- Propuesta sobre el nombre y capitalidad del municipio proyectado.

»- Propuesta sobre el régimen especial de protección de acreedores.

»- Propuesta de atribución al municipio pretendido de bienes, créditos, derechos y obligaciones.

»3.- Mediante oficios registrados de salida el 4 de febrero de 2013 se concedió audiencia por cuatro meses al Ayuntamiento de Écija (Sevilla), Palma del Río (Córdoba), y Fuente Palmera (Córdoba), términos municipales colindantes con la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros.

Consta que en la misma fecha se comunicó a la ELA de Fuente Carreteros la audiencia concedida a los Ayuntamientos antes citados.

»4.- Consta en el procedimiento que muestran su conformidad con la creación del nuevo municipio los Ayuntamientos de Écija y Palma del Río.

»5.- Por resolución de 6 de junio de 2013, la Dirección General de Administración Local acuerda la apertura del trámite de información pública. Consta que la resolución fue publicada en los tablones de anuncios del Ayuntamiento de Palma del Río, del Ayuntamiento de de Fuente Palmera, y en el de la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros, en el BOJA nº 119, de 20 de junio de 2013, así como en el BOP de Córdoba núm. 122 de 28 de junio de 2013.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»6.- El 23 de julio de 2013 la Junta Vecinal de la ELA de Fuente Carreteros, acordó entre otros apoyar de manera inequívoca, clara y concisa la constitución de Fuente Carreteros como municipio por segregación del término municipal de Fuente Palmera; asimismo, se acompaña la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012, así como la aprobación definitiva del presupuesto general para el año 2013, a fin de justificar la eficiencia y eficacia económica de la ELA.

»7.- Mediante oficios de fecha 30 de julio de 2013 se solicitó informe a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba y a la Secretaría General de Ordenación del Territorio.

»8.- El 19 de agosto de 2013, la Jefa de Servicio de Administración Local de la Delegación del Gobierno en Córdoba se pronuncia en los siguientes términos:

"(...) Del análisis de la documentación aportada y del cumplimiento de los requisitos procedimentales exigidos en la normativa de aplicación y que quedan suficientemente constatados en el expediente, se podría concluir, a juicio de la que suscribe, y salvo superior criterio, que podría ser viable, en su caso, la segregación de la entidad local autónoma de aldea de Fuente Carreteros de su término municipal para la creación como nuevo municipio".

Asimismo, el 24 de septiembre de 2013, la Asesora Técnica de Planificación Regional de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio emitió informe con las siguientes conclusiones:

«Analizados los aspectos territoriales de la propuesta, se concluye que la constitución del nuevo municipio de Fuente Carreteros por segregación de una parte del término municipal de



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Fuente Palmera no altera el sistema de asentamientos, ni incide en la organización funcional de la unidad territorial donde se sitúa la actuación.

»En consecuencia, valorada la actuación en el contexto de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las Estrategias Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se considera que la creación del municipio de Fuente Carreteros no presenta incidencia territorial negativa, todo ello sin perjuicio del cumplimiento de la legislación específica de aplicación.

»9.- El 30 de octubre de 2013 el Ayuntamiento de Fuente Palmera comunica que durante el plazo de exposición al público en el tablón de edictos del Ayuntamiento y Boletín Oficial de la Provincia del trámite de información pública, no se ha presentado alegación alguna.

Asimismo, con fecha 7 de noviembre de 2013 remite las muestras de apoyo a la creación del nuevo municipio emitidas por Asociación de Vecinos de Fuente Carretero (18 de julio de 2013); Partido Político Olivo-Independientes de la Asamblea Local de Fuente Carreteros (22 de julio de 2013); Asociación de Mujeres "Alameda" de Fuente Carreteros (15 de julio de 2013); Asociación Carretereña de Amigos del Campo (9 de julio de 2013); Entidad Local Autónoma de Ochavillo del Río (Córdoba) (11 de julio de 2013); AMPA "La Unión" del CEIP "Blas Infante" de Fuente Carreteros (16 de julio de 2013); Asamblea Local de IU Fuente Carreteros (26 de julio de 2013); Cooperativa de Consumo "Virgen de Guadalupe" (15 de julio de 2013); Asociación de la Tercera Edad El Capricho (16 de julio de 2013); Asociación Deportiva Carretereña (9 de julio de 2013);





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

y Asociación de empresarios de Fuente Palmera (22 de julio de 2013).

»10.- El 11 de noviembre de 2013 el Ayuntamiento de Fuente Palmera remite a la Dirección General de Administración Local certificaciones expedidas por el Secretario del Ayuntamiento sobre Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento matriz de fecha 28 de octubre de 2013, en relación con lo dispuesto en el artículo 93.2.g) de la Ley 5/2010, en el que se acredita que el municipio matriz no se verá afectado de forma negativa en la cantidad y calidad de la prestación de servicios de su competencia, ni privado de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente. También se remite informe del Viceinterventor del Ayuntamiento que indica: «Por lo tanto y remitiéndonos a lo contenido en el informe anteriormente transcrito, esta Intervención no se puede manifestar en torno a la incidencia que sobre los recursos necesarios para la prestación de servicios de su competencia, tendría la eventual segregación para la constitución del municipio de Fuente Carreteros, ya que no han sido determinadas tanto por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como por la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Andalucía, las cantidades correspondientes a la PIE y a la PATRICA a recibir por cada una de las entidades, en el supuesto de segregación.

»Habida cuenta de la importancia que estos recursos tienen sobre el total de los ingresos del municipio matriz, se hace imprescindible la determinación, de las cantidades que por esos conceptos recibirán cada una de las entidades, para pro-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ceder a la correcta valoración de los efectos que la segregación tendría, sobre la cantidad de los servicios de competencia municipal a prestar por el municipio matriz.»

»11.- A instancia de la Dirección General de Administración Local, la Diputación Provincial de Córdoba, en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2013, acordó por unanimidad prestar su conformidad a la creación del municipio de Fuente Carretero, por segregación del de Fuente Palmera.

»12.- El 6 de febrero de 2014 el Servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local emite informe económico-financiero en relación a la creación del nuevo municipio de Fuente Carretero:

«Examinada la documentación remitida por el Servicio de Régimen Jurídico con fecha 28 de enero de 2014, n° 21/2014, a fin de que se emita valoración sobre la viabilidad económica que merece la información financiera aportada en el expediente relativo a la propuesta de constitución del nuevo municipio de Fuente Carreteros por segregación del término municipal de Fuente Palmera, Córdoba, este Servicio de Cooperación Económica efectúa las siguientes consideraciones:

»1ª/.- Convendría poner de manifiesto que lo primero que se desprende de la documentación analizada es el alto grado de autonomía con el que viene funcionando la ELA desde el año 1989, grado de autonomía que se sitúa muy por encima, incluso, del establecido por la ley y que incluye competencias que rebasan el nivel mínimo exigido legalmente, prestándose servicios por la propia ELA, con la asunción de las correspondientes obligaciones que estas generan y que, paulatinamente ha venido plasmando en los estados de ejecución presupuestaria





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

desde 2002 a 2011, ambos inclusive, tal como consta en el expediente.

»Se advierte, asimismo, que las relaciones entre ambas entidades han venido siendo armoniosas y mas allá, hasta el punto que, hasta el año 2007, la recaudación tributaria por Impuestos, tanto directos como indirectos la ejercía la ELA de modo propio, a pesar de no ser una competencia suya. A partir del ejercicio 2008, la contabilidad de dicha recaudación ya no se efectuó en los capítulos I y II de ingresos, sino en el IV, como proveniente de transferencias corrientes por participación, tal como fue recomendado por la Consejería de Hacienda.

»2ª/.- Del examen de la documentación económica referida a los tres últimos ejercicios, 2010, 2011 y 2012 se desprende que:

»a) El Ahorro Bruto fue negativo en el año 2010 y positivo en 2011 y 2012. Ello significa que los ingresos corrientes han venido financiando los gastos corrientes de forma muy ajustada, por lo que la iniciativa inversionista ha sido dependiente de las transferencias efectuadas por otras administraciones públicas y aún así, no han cubierto las expectativas previstas, por lo que se ha tenido que acudir a la financiación exterior, lo que ha desequilibrado el Resultado Presupuestario.

»b) El referido Resultado Presupuestario ajustado ha sido negativo en los años 2010 y 2011, recuperándose el signo positivo en 2012.

»c) El Remanente de Tesorería para Gastos Generales ha sido positivo en los tres últimos ejercicios. Pero este signo positivo, no obstante, admite el matiz de la no probable depuración del pendiente de cobro de ejercicios cerrados por los saldos de dudoso cobro, que se arrastran desde 2006 y que, en





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el supuesto de no materializarse, se deberán minorar en un 100%, a tenor de lo establecido en el artículo 193 bis de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, con lo que, obviamente, esta circunstancia podría incidir negativamente en el importe total del Remanente de Tesorería que se obtenga del ejercicio de 2013.

»d) El Objetivo de Estabilidad fue incumplido en el ejercicio 2011. De ahí la advertencia de la Intervención municipal de la necesidad de la elaboración y aprobación de un Plan Económico Financiero, expediente que no consta haberse realizado como tampoco constan las medidas que se adoptaron para que la Entidad se condujera hacia la estabilidad presupuestaria en el ejercicio 2012, en el cual paradójicamente, sin plan alguno, si cumple con el objetivo de estabilidad a tenor de lo certificado por la Intervención Municipal.

»e) Por último y, aunque nada se indica, se observa que el nivel de endeudamiento es aceptable.

»3ª/.- Una vez examinados los indicadores referidos y considerando que de lo que se trata es de evaluar las expectativas de solvencia de la ELA en situación de futuro, no solo, en base a los datos económicos presupuestarios ya conocidos y analizados, sino de manera conjunta con los del municipio matriz, desde un prisma de futuro ordenado y con las cautelas lógicas que trae consigo estudiar proyecciones, se destaca lo siguiente:

»a/.- La situación económico financiera de la ELA hasta la fecha, sin ser de insolvencia, se conduce de manera muy ajustada y, en apariencia insuficiente, pues no se aprecia que pueda dar cobertura económica con músculo suficiente para sostener convenientemente los servicios básicos que tendría que





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

asumir una vez convertida en municipio con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en los términos que establece la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, aunque en el ejercicio 2012, cumpla con dicho objetivo.

»b/.- La realidad presupuestaria muestra el coste teórico de los servicios que se prestan en la actualidad y la constatación de que éstos en el futuro no van a sufrir modificaciones sustanciales dado el alto grado de autonomía con que ya funciona la Entidad Local Autónoma. No obstante es obligado reseñar que el Gasto de Funcionamiento, ya de por sí elevado (87,55% del total de los ingresos corrientes previstos) para cualquier población, es el que más va a resentirse con la incorporación de nuevos efectivos de personal obligatorios legalmente, pudiendo ello originar el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria con lo que esto comporta.

»c/.- Para determinar la capacidad financiera de la Entidad como nuevo municipio, además de conocer el coste teórico de los servicios que se prestarán como propios, es necesario identificar las bolsas de ingresos que potencialmente cabe recaudar para financiar referidos costes. Los recursos financieros municipales a analizar se basan en dos pilares fundamentales: los ingresos propios y las transferencias. Con respecto a las previsiones de los primeros indicar que los datos aportados son de una veracidad irrefutable debido a las ya dichas buenas relaciones de armonía que presiden el comportamiento de ambas entidades, incluso con disposición de padrones de cobranza. Sin embargo, con respecto a las transferencias PIE y PATRICA no puede decirse lo mismo, existiendo un serio y grave problema por las discrepancias manifestadas entre las previ-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siones de ambas entidades. Es decir, el Ayuntamiento matriz, por medio de Informe de la Viceintervención, desconoce las cuantías de los Fondos que se producirán a raíz de materializarse la segregación, en tanto que la ELA, por lo que respecta a la PIE utiliza el criterio de reparto por población, cosa lógica, mientras que con respecto a la PATRICA, consigna previsiones de aumento de dicho Fondo, cuando éste no ha experimentado aumento alguno en los dos últimos ejercicios 2013 y 2014 e incluso, a partir de 2015 el cálculo de su importe va a sufrir las modificaciones previstas en la Ley 6/2010, de 25 de junio, por lo que no se puede considerar como acertada la previsión efectuada por la ELA para su futuro.

»El resto de los conceptos, tasas y precios públicos, no se analizan al considerarse poco determinantes, en este momento como recursos financieros, que, además, en breve, deberán adaptarse a lo previsto sobre el coste efectivo de los servicios, según determina la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

»4ª.- Finalmente respecto al Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Fuente Palmera de 28 de octubre de 2013, en el que se hace constar "que el municipio matriz no se verá afectado de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, ni privado de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente" aunque nada pueda objetarse en base al respeto del principio de autonomía municipal, no puede ignorarse el que el mismo, se haya adoptado sin haber considerado, siquiera en su debate, el informe de la Viceintervención que deja sin determinar el importe de dos de las fuentes de financiación más importantes de un municipio como son los Fondos





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

PIE y PATRICA, y que contribuyen a garantizar la suficiencia financiera prevista en el texto constitucional.

»5ª/.- Como conclusión indicar que una situación como la que nos encontramos con opiniones técnicas encontradas a la hora de interpretar la solvencia futura de ambas entidades y su capacidad para garantizar los servicios básicos de sus habitantes en el nuevo escenario diseñado por la ley 27/2013, de 27 de diciembre con estricta sujeción a los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, impide que por este Servicio de Cooperación Económica, pueda emitirse un pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económico-financiera de la Entidad que se pretende crear como nuevo municipio, entendiéndose que dicha interpretación, deberá realizarse con un criterio superior en la forma que corresponda, salvo que se estime lo que se deduce del presente Informe.»

»13.- Previa solicitud de la Dirección General de Administración Local, al objeto de evacuar el trámite previsto en el artículo 97.5 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, el Consejo Andaluz de Concertación Local, en sesión celebrada el 7 de mayo de 2014, acordó informar favorablemente la iniciativa de creación del municipio de Fuente Carretero, por segregación del término municipal de Fuente Palmera.

»14.- El 14 de mayo de 2014, la Entidad Local Autónoma de Fuente Carretero remite a la Dirección General de Administración Local certificaciones expedidas por la Secretaria-Interventora de la ELA sobre informe de Intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de la regla del gasto y del límite de deuda con motivo de la aprobación de la liquidación del presupuesto general del año 2013, que concluye:



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«A.- El resultado de la evaluación del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria en la Liquidación del Presupuesto de la Entidad del Ejercicio 2013:

»Capacidad de financiación (en términos consolidados)= 87.192,45 euros (9,92%).

»Resultado de la evaluación: Cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria (equilibrio o superávit).

»B.- El objetivo de la evaluación del Objetivo de la Regla de Gasto en la Liquidación del Presupuesto de la Entidad del Ejercicio 2013:

»Resultado de la evaluación: Cumple el objetivo de Regla de Gasto.

»C.- El resultado de la evaluación del Objetivo de Límite de Deuda en la Liquidación del Presupuesto de la Entidad del Ejercicio 2013:

»Resultado de la evaluación: Cumple el objetivo de límite de deuda.

Informe de Intervención sobre liquidación del presupuesto de la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros correspondiente al Ejercicio 2013.

»15.- El 16 de mayo de 2014 el Registro de Entidades Locales, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remite la siguiente certificación:

«Consultados los datos del Registro de Entidades Locales, la denominación de Fuente Carreteros, propuesta para un nuevo municipio, no coincide ni produce confusión con ningún municipio adscrito en dicho Registro».

»16.- El 16 de mayo de 2014 el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remite contestación a la consulta relativa a la exigencia de un requisito poblacional mínimo de





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5.000 habitantes en procedimientos de segregación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

»17.- El 5 de junio de 2014 la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales solicitó al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía la emisión de un informe relativo a las coordenadas UTM del ámbito territorial pretendido.

El 27 de junio de 2014, el mencionado Instituto emitió informe sobre la línea de delimitación del nuevo municipio de Fuente Carreteros y del municipio del que se segrega, que se recibió el día 4 de julio de mismo año y el 29 de septiembre de 2014, el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera prestó su conformidad al informe anterior, asimismo lo acordó la Junta de Vecinos de la ELA de Fuente Carretero con fecha 8 de octubre de 2014.

»18.- El 13 de junio de 2014 el Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local emite informe relativo a la iniciativa de segregación en tramitación, en el que se analiza todo lo actuado y se alcanza la siguiente conclusión:

«(...)6.- Conclusión

»Examinado por este Servicio de Régimen Jurídico el grado de cumplimiento de las previsiones legales necesarias para la alteración territorial proyectada, se considera que deberá valorarse hasta qué punto los extremos menos fundamentados que ya se han relacionado en este informe, podrían ser dotados de una importancia relativa en un pronunciamiento de la Administración Autónoma de carácter estimatorio en cuanto a la alteración territorial proyectada.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»7. Otros datos relevantes a tener en cuenta en la resolución que se adopte.

»Con independencia de la conclusión que antecede del presente informe, se significan determinadas cuestiones que, asimismo, podrían ser tenidas en cuenta para la adopción de la Resolución precedente:

»En primer lugar, es necesario aclarar bien la cuestión que no existe un "derecho" subjetivo en la población a constituirse como municipio. Las circunstancias previstas en la Ley para la constitución de un municipio por segregación de otro no juegan jurídicamente como requisitos que, una vez cumplidos, otorgan el derecho a la constitución de un grupo humano en municipio, sino que, por el contrario, suponen una limitación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que no podrá proceder a la constitución de un nuevo municipio sin la concurrencia de las mismas.

»La creación de un municipio no puede fundamentarse únicamente en la existencia de un sustrato identitario de una parte de la población localizada dentro de un término municipal, sino que, en virtud del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la ponderación de la viabilidad de la nueva realidad proyectada se corresponde con las competencias de planificación y organización territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

»Para que tal ponderación sea realizada con la mayor objetividad, merece destacarse la relevante discrecionalidad que ampara la actuación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para apreciar si en un determinado núcleo poblacional concurren las exigencias previstas legalmente para acceder a la condición de municipio; debiendo hacerse mención, en este





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sentido, a la Sentencia de 15 de noviembre de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictada en el recurso 1424/2000, así como a la Sentencia dictada el 28 de enero de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Granada, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el recurso 465/2004.

»En la Fundamentación Jurídica de ambas Sentencias se hace una remisión expresa a la Sentencia de 16 de enero de 1998, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación 2786/1994), en virtud de la cual debe sopesarse la voluntad manifestada por el legislador sobre la primacía del interés autonómico en los procesos de creación de nuevos entes territoriales (...), puntualizándose la discrecionalidad para la creación de estas entidades, pero exigiendo "que todos los elementos reglados sean respetados. La concurrencia de esos elementos reglados es un (...) presupuesto necesario pero no suficiente para la creación, decisión que discrecionalmente adoptará el órgano competente, ponderando la primacía del interés autonómico". La Sentencia del Tribunal Supremo también se refiere a los dictámenes del Consejo de Estado 43.682, de 22 de diciembre de 1981, y 45.257, de 1 de junio de 1983, en los que se confirma dicha discrecionalidad.

»En suma, el cumplimiento de todas las exigencias contenidas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, supone el punto de partida para que el Consejo de Gobierno pueda entrar a valorar otras circunstancias que, en su mayor parte, deben venir referidas a las circunstancias sociales y económicas imperantes en el momento en que se adopta la decisión. Todo ello, en base a lo dispuesto en su artículo 93.2 de dicha Ley, según el cual



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"la creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional" y según el principio de la necesaria interpretación de las leyes de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (artículo 3 del Código Civil).

»Como antecedente, es necesario sopesar que en los 17 años transcurridos desde la publicación de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, hasta la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, únicamente se ha creado un nuevo municipio en Andalucía (Villanueva de la Concepción, por segregación del término municipal de Antequera, en Málaga), debido al rigor que conlleva la verificación objetiva de la concurrencia favorable de todos los factores (territoriales, económicos, poblacionales...) en cualquier iniciativa de alteración territorial, máxime si se proyecta la creación de una nueva realidad municipal.

»Por lo expuesto, se apuntan, entre las cuestiones que podría tomar en consideración el Consejo de Gobierno para fundamentar su decisión, las siguientes:

- Los objetivos específicos de la ordenación del territorio: tendentes a conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y su desarrollo equilibrado; en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes. Partiendo de que el mapa municipal andaluz debe estar dotado de la suficiente estabilidad y permanencia de forma que permita una correcta planificación de la ordenación del territorio, deberá sopesarse hasta que punto deben adoptarse decisiones al margen de una política territorial global.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Realidad socioeconómica actual: El carácter "excepcional" de la segregación, previsto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, debe relacionarse en la actualidad con la necesaria contención del gasto público. Por ello, se estima que el acto resolutorio del correspondiente procedimiento no puede obviar la dramática situación de crisis económica que nos afecta.
- Población: La ELA de Aldea de Fuente Carreteros cuenta con 1.199 vecinos y una densidad de población de 129,48 habitantes por km<sup>2</sup> siendo similar dicha cifra a las de otros núcleos de colonización de la época de Carlos III y duplicando la media de la provincia de Córdoba. De los 74 municipios de dicha provincia 64 de ellos tienen menos densidad de población que el municipio proyectado de Fuente Carreteros.

De los 75 municipios de Córdoba, 12 tienen menos población, y 63 menos densidad de población. En concreto, el proyectado municipio de Fuente Carreteros se hallaría en el tramo de los 120 municipios andaluces que se encuentran entre 1000 y 2000 habitantes, razón por la cual cuenta con más población todos los demás municipios que se encuentran en los siguientes tramos poblacionales: el tramo de 192 municipios entre 2000 y 5000 habitantes; otro tramo de 110 municipios entre 5000 habitantes y 10000; otro de 73 municipios entre 10000 y 20000, y un último tramo de 76 municipios, de más de 20000.

En resumen, de los 772 municipios de Andalucía superan en población al proyectado municipio de Fuente Carreteros un total de 551.»

»19.- El 13 de junio de 2014 la Dirección General de Administración Local formula propuesta de decreto por el que se



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aprueba la creación del municipio de Fuente Carreteros, por la segregación del término municipal de Fuente Palmera.

»20.- El 9 de julio de 2014 el Servicio de Legislación y Documentación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales emite su preceptivo informe, en el que se informa favorablemente con observaciones la propuesta de Decreto formulada por la Dirección General de Administración Local.

»21.- El 24 de octubre de 2014 el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía informa sobre la nueva línea límite entre Fuente Carreteros y Fuente Palmera.

»22.- El 31 de octubre de 2014 el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emite informe sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Fuente Palmera, relativa a la segregación de su término municipal de la ELA de Fuente Carreteros.

»23.- El 5 de diciembre de 2014, el Coordinador de Administración Local emitió informe, del que destacamos lo siguiente:

«... II. Análisis específico de aspectos económicos del expediente de segregación de Fuente Carreteros del término municipal de Fuente Palmera.

»Sentados así con sus fundamentaciones los criterios anteriores, nos encontramos en el caso del expediente de segregación de Fuente Carreteros del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba) diversa documentación de contenido económico que a continuación se cita:

»- Informe Económico en el que se justifica la posibilidad y conveniencia de la modificación de términos municipales que se pretende. Es uno de los documentos que integra el expedien-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

te formado en sede municipal y fue aprobado por unanimidad del Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera.

»- Informe de la Intervención del Ayuntamiento de Fuente Palmera previo a la sesión plenaria en la que se aprueba la documentación que integra el expediente y que es remitido junto a éste a la Junta de Andalucía.

»- Documentación relativa al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera sobre la concurrencia de la circunstancia prevista en el artículo 93.2.8) de la LAULA (no afectación negativa del municipio matriz por la segregación proyectada).

»- Junto con la anterior, el Ayuntamiento aporta documentación económica relativa a los ejercicios 2011 y 2012 elaborada por la ELA de Fuente Carreteros, atendiendo en ambos casos a un requerimiento de la DGAL.

»- Documentación económica relativa a la Liquidación del presupuesto del ejercicio 2013 de la ELA de Fuente Carreteros, que es remitida por ésta.

»Nos encontramos, igualmente, con que el Servicio de Cooperación Económica de la DGAL ha emitido informe (a requerimiento del Servicio de Régimen Jurídico de la misma Dirección General) sobre las circunstancias económicas que rodean la segregación pretendida.

»En este informe, de 6 de febrero de 2014, se examinó la documentación económico-financiera aportada inicialmente por el Ayuntamiento promotor de la segregación, así como la que posteriormente se remite a requerimiento de la DGAL y con excepción únicamente de la que la ELA aporta después sobre la liquidación de 2013, es decir, a la vista de la documentación





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

expresada en los cuatro primeros ítems de la anterior relación.

»Debe significarse que la documentación que se le ofrece al Servicio de Cooperación Económica para que informe sobre ella viene constituida principalmente por el "Informe Económico en el que se justifica la posibilidad y conveniencia de la modificación (de términos municipales) que se pretende", esto es, uno de los documentos que conforme a la LAULA debe integrar el expediente administrativo y que, como se trató más arriba, corresponde gestionar al Ayuntamiento promotor de la modificación. En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Fuente Palmera colaboró con la ELA de Fuente Carreteros en la elaboración de la documentación que habría de integrar el expediente (por lo que aquí nos interesa y entre otra, la memoria y el informe referido), que posteriormente el Pleno del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 185/2005, aprobó en sesión extraordinaria y urgente el día 18 de octubre de 2012 y acordó su envío a la Consejería de Administración Pública y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía. Como ha sido práctica general en los distintos expedientes de segregación de términos municipales para la creación de otro nuevo, en el informe generado en fase municipal del procedimiento para justificar la posibilidad y conveniencia de la modificación se han valorado principalmente las circunstancias concurrentes en el territorio base de la segregación, esto es, en el territorio que tras la segregación constituirá el nuevo municipio. Así, en el presente caso, este informe describe con profusión, analiza e interpreta la actividad económico-financiera y presupuestaria de los (hasta entonces) 23 años de existencia de la ELA de Fuente Carreteros,







## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

detallando las liquidaciones de los estados de ingresos y de gastos, así como los resultados presupuestarios y los remanentes de tesorería de los ejercicios 2002 a 2011 (los diez últimos); da cuenta también de forma detallada y comparada del Inventario de bienes de la ELA, así como de todas las operaciones financieras concertadas durante su existencia; analiza la dinámica de su plantilla de personal y los balances económicos que presenta en la actualidad la entidad; incluyendo también y de forma destacada una simulación de presupuestación para el momento inmediato posterior a su constitución como nuevo e independiente municipio, ejercicio que en la hipótesis del informe se temporaliza como el de 2013 (aspecto este último de la anualidad que no entendemos sustancial).

»También dedica esfuerzo analítico este informe de viabilidad a sostener que la segregación no perjudicará la solvencia y sostenibilidad del municipio matriz de Fuente Palmera.

»En suma, el informe, de alrededor de doscientas páginas, puede entenderse *prima facie* que cumple la finalidad y la expectativa que se desprende de su denominación: justificar la posibilidad y conveniencia de la segregación de Fuente Carreteros del término municipal de Fuente Palmera.

»Pero teniendo en consideración los criterios que se sentaron más arriba, cuando se argumentó sobre la posición que en el procedimiento de modificación de términos municipales asume el Ayuntamiento promotor, que no es la de un solicitante, sino la de un verdadero instructor y generador de actos administrativos válidos y útiles para lograr la mejor resolución, la concurrencia de este informe del Servicio de Cooperación Económica introduce ciertas dudas: ¿Debe someter la Junta de Andalucía a un examen comprobatorio lo que ya ha podido quedar



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sentado en el expediente en la fase municipal? ¿Para los efectos del informe son precisos los datos sobre objetivos de estabilidad, regla de gasto o endeudamiento?.

»Respecto a la primera de las cuestiones suscitadas podemos decir que, aunque no necesaria, la petición de informe del Servicio de Régimen Jurídico al de Cooperación Económica (ambos de la Dirección General de Administración Local) puede sustentarse en la facultad que el artículo 97.4 de la LAULA (y 34.1 del Decreto 185/2005) atribuye a la consejería competente sobre régimen local y el artículo 82 de la LRJAP y PAC al órgano que instruya el expediente administrativo. En todo caso, y al no ser preceptivo, debe motivarse la conveniencia y especificarse el extremo o extremos acerca de los que se solicita, evitándose que suponga una injustificada dilación procedimental. En este supuesto ha resultado correcto el trámite, dado que los aspectos económicos del caso han venido tintados con un barniz de duda desde el momento en que por el promotor del expediente, además de la memoria y resto de documentación con la que debió integrar el expediente en fase municipal, unió también el informe previo a los asuntos que se tratan en Pleno del titular de la Intervención del Ayuntamiento de Fuente Palmera, el cual introduce determinadas valoraciones que, en su juicio, pudieran restar fiabilidad y contundencia al informe justificativo de la viabilidad de la segregación que se aprueba por el Pleno de Fuente Palmera. Aun cuando el Pleno Municipal de Fuente Palmera ratificó y aprobó la documentación que se elaboró conforme al artículo 96 de la LAULA (y, por tanto, el informe económico sobre la posibilidad y conveniencia de la modificación), el referido informe del Interventor de Fuente Palmera, que también se incluyó entre la documentación remiti-







## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

da a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, en vez de aplaudir el informe elaborado junto a la memoria, ya advertía de la existencia de algunos indicadores que deslucían el aserto sobre la salud financiera de la ELA y objetaba el cálculo de las participaciones de los municipios resultantes tras la segregación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

»En segundo lugar, nos preguntábamos si deben entenderse necesarios los informes sobre "liquidaciones presupuestarias", "resultados presupuestarios", "remanentes de tesorería", "objetivo de estabilidad", "regla de gasto", "endeudamiento"... teniendo en consideración que el criterio legalmente introducido en el artículo 93.2A) de la LAULA para valorar la suficiencia de recursos del nuevo municipio para la prestación de los servicios obligatorios es "la capacidad financiera de la vecindad del nuevo municipio y la riqueza imponible de su término municipal", tal y como ya tratamos anteriormente. Podemos entender que esos informes sobre indicadores económico-financieros se mueven más en el análisis de la corrección de la gestión económico-presupuestaria concreta y sometida a la coyuntura de los responsables pasados o presentes que en el de la prospección de la viabilidad estructural del futuro nuevo municipio. Tan es propio de la coyunturalidad los datos a que nos referimos que, si hipotéticamente deviniesen negativos en determinado nivel, la exigencia legal es la de elaborar y ejecutar un "plan" con el que conseguir el reequilibrio. Si gestionando bien o corrigiendo dinámicas se pueden conseguir los objetivos de estabilidad y sostenibilidad es porque la esencia material de la realidad o ente jurídico-administrativo (dato estructural) no admite tacha en su existencia, ya que éste es







## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

viable si el comportamiento económico-presupuestario y financiero se conduce con rigor y buen gobierno. Por lo tanto, entendemos que no serían estrictamente necesarios ni indispensables los parámetros negativamente destacados en el informe del Interventor de Fuente Palmera y los requeridos por el Servicio de Cooperación Económica de la DGAL para apreciar la circunstancia descrita en el artículo 93.2A) de la LAULA.

»Tras todas las consideraciones anteriores volvamos al estudio del informe del Servicio de Cooperación Económica, que se estructura analíticamente en cuatro partes bien diferenciables, a saber:

»- En primer lugar se pone de relieve una evidencia: que Fuente Carreteros lleva durante toda su existencia como ELA (desde 1989) administrándose con una autonomía parangonable a la del municipio.

»- En segundo lugar, resume distintos indicadores económico-financieros que ha presentado la ELA (ahorro bruto, resultado presupuestario, remanente de tesorería, objetivo de estabilidad y endeudamiento) que arrojan resultados de distinto signo.

»- En tercer lugar, se discute la completa corrección de la proyección comparativa de ingresos y gastos que a modo de propuesta presupuestaria para un hipotético primer ejercicio tras la segregación presupuestaria realiza el informe de viabilidad.

»- En cuarto lugar aprecia que el requisito de la no afectación negativa del municipio matriz no queda suficientemente determinado.

»Concluye por todo lo anterior que no puede "emitirse un pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económico fi-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nanciera de la Entidad que se pretende crear como nuevo municipio”.

»Es suficiente la mera lectura del informe del Interventor de Fuente Palmera para comprobar que las dudas que expresa el informe del Servicio de Cooperación Económica no son sino la traslación a este último informe de las vertidas en aquel, sin que, ante la constatación de discrepancias entre las opiniones técnicas del informe aprobado por el Ayuntamiento de Fuente Palmera y las del Interventor, se aventure a emitir un juicio claro.

»Dada la coincidencia sobre las presuntas debilidades que, en opinión del Interventor de Fuente Palmera y del Servicio de Cooperación Económica, presenta el informe de viabilidad de la segregación aprobado por la unanimidad el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera, las trataremos conjuntamente a continuación:

»a) Se destacan como posibles obstáculos a un pronunciamiento afirmativo sobre la viabilidad económica de Fuente Carreteros los datos negativos que arrojan los siguientes indicadores:

»- El ahorro bruto en 2010.

»- El resultado presupuestario ajustado negativo en 2009, 2010 y 2011.

»- El objetivo de estabilidad presupuestaria en 2007, 2009, 2010 y 2011.

»Sin embargo, de la documentación aportada en el informe en el que se justifica la posibilidad y conveniencia de la segregación (recordemos, documentación necesaria ex artículo 96.1.c de la LAULA y aprobado por el Ayuntamiento promotor), en la que también se detallan esos datos con absoluta preci-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sión, se puede extraer una visión absolutamente contraria a la que, con un espíritu excesivamente receloso ante la segregación, parece desprenderse del informe del Interventor de Fuente Palmera (y por extensión del informe del Servicio de Cooperación Económica). El informe del Ayuntamiento de Fuente Palmera (no de la ELA de Fuente Carreteros, como incorrectamente entiende el Servicio de Cooperación Económica) ofrece con detalle y profusión todos los presupuestos habidos durante la existencia de la ELA y los datos de liquidación presupuestaria desde 2002 (los últimos diez al momento de emisión de ese informe) que posteriormente amplía con los de 2012 y 2013. Absolutamente todos los indicadores desde que funciona con autonomía menos los estrictamente resaltados arriba, son positivos tanto los de remanente de tesorería y los de endeudamiento como los de resultado presupuestario ajustado objetivo de estabilidad presupuestaria y ahorro bruto y neto.

»Como ya se ha argumentado antes, la apreciación de la viabilidad económica de una entidad jurídico política no puede hacerse depender del comportamiento de uno (o varios) indicadores en un momento determinado. No podría entenderse el juicio sobre un requisito de la transcendencia de este con la volubilidad que implicaría hacerlo descansar en un dato o indicador altamente variable. De forma ilustrativa, podríamos decir que la decisión importante sobre la segregación no admitiría su conformación con la técnica del "deshojado de la margarita": ahora sí, ahora no, ... Lo verdaderamente importante en estos casos sería calibrar el componente estructural de la solidez económica que habría que sostener la autonomía política de las comunidades vecinales. Y, en cualquier caso, se aviene mejor con la visión estructural de la realidad económica el





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

análisis del comportamiento económico-financiero en un dilatado periodo de tiempo, como se acomete en el informe que aprueba el Ayuntamiento de Fuente Palmera. Prueba de esta solidez es que a pesar de los ejercicios en los que el resultado presupuestario ha sido negativo y no se ha cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria el remanente de tesorería ha sido siempre positivo, al igual que el ahorro bruto que la hace más destacable si tenemos en cuenta el altísimo índice de ejecución presupuestaria durante toda la existencia de la entidad.

»También tendría que haberse denotado por los informes de la intervención de Fuente Palmera y del Servicio de Cooperación Económica que los escasos datos de indicadores negativos que se desprenden de las liquidaciones presupuestarias de la ELA de Fuente Carreteros se concentran precisamente en los años de mayor incidencia de la crisis económica que nos aqueja y que aun constante éstas se recuperan y tornan en positivo en 2012 consolidándose con marcado vigor en 2013.

»Y lejos de lo que se pueda leer en el apartado 3ª/ a/ del informe del Servicio de Cooperación Económica, ni la situación económico-financiera de Fuente Carreteros es de insolvencia, sino todo lo contrario, como se desprende del Balance de situación y de la Cuenta del resultado económico patrimonial a 31 de diciembre de 2011; ni es cierto que Fuente Carreteros no pueda dar cobertura económica para sostener convenientemente los servicios básicos que tendría que asumir una vez convertida en municipio, ya que es patente que lo hace desde que se constituyó como entidad administrativa y acordó con el Ayuntamiento de Fuente Palmera, en el Acuerdo de Transferencias suscrito en febrero de 1990, que "La EA TIM asume todas las com-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

petencias del Ayuntamiento de Fuente Palmera (señaladas en los artículos 25.2 y 26.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local) en el núcleo y límites territoriales de la Entidad, bajo el principio de inhibición por parte del Ayuntamiento en todas las actuaciones derivadas de esta decisión”.

»b) Se objeta, por otra parte, por los informes de Intervención y del Servicio de Cooperación Económica que, en el ejercicio de confrontación de gastos e ingresos que para un hipotético 2013 se diesen en Fuente Carreteros una vez segregado, una parte importante de los ingresos (PIE y PATRICA) están mal calculados.

»Tenemos que apreciar en primer lugar que la forma en que se conduce en este apartado el informe aprobado por el Ayuntamiento de Fuente Palmera es absolutamente coincidente con lo que se expuso en el “Informe de la Coordinación de la Dirección General de Administración Local acerca de las circunstancias de carácter económico a valorar en los expedientes de segregación municipal”.

»Se trataría de hacer un ejercicio de corte presupuestario en el que, con todo el rigor que el objetivo del procedimiento merece, se estimase cuál sería el montante del gasto que fuese a suponer el ejercicio de las competencias en ese futuro municipio (fundamentalmente presupuestando el coste de prestación de los servicios obligatorios) y, correlativamente, los ingresos públicos que se generarían en el mismo. Así, si estos últimos fuesen iguales o superiores a aquel estaríamos en el cumplimiento del requisito legal de la suficiencia de los recursos.

»Respecto de los gastos, la experiencia de gestión previa y demostrable con los datos de liquidación presupuestaria de





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los últimos ejercicios presupuestarios de la ELA de Fuente Carreteros permite al Ayuntamiento de Fuente Palmera, promotor de la segregación, definir con grandes dosis de fiabilidad el coste que tendrán para el futuro esos conceptos. Desde este punto de vista difícilmente puede hacerse reproche a los datos que se ofrecen, y si acaso contestar la reticencia que opone el informe del Servicio de Cooperación Económica de que los gastos corrientes podrían representar el 87,55% de los ingresos. En primer lugar, tendría que tenerse en consideración que el territorio que pretende la segregación lleva ya veinticinco años administrándose y prestando los mismos servicios, habiendo hecho ya el primero y mayor esfuerzo económico en inversiones de capital (tiene sus edificios administrativos y los destinados a la prestación de servicios, instalaciones utilizables, las vías pavimentadas, ...). En segundo lugar, hay que reconocer que las inversiones han sido normalmente financiadas en la generalidad de las Administraciones Públicas con operaciones de crédito, aspecto económico en el que todas las apreciaciones coinciden en que Fuente Carreteros tiene un generoso margen. Y en tercer lugar, también se deberá considerar que el remanente de tesorería positivo que como ELA ha generado (en 2013 asciende a 116.035 euros), una vez constituido el municipio y extinguida la ELA, se convertiría en un activo perfectamente utilizable por la nueva entidad local.

»Respecto de los ingresos, no deja de ser curioso que en el informe del Interventor de Fuente Palmera (y, por extensión, en el del Servicio de Cooperación Económica) se afee el método de cálculo que se utiliza en el informe en el que se justifica la posibilidad y conveniencia de la segregación y





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que sin embargo no apunten fórmula u opinión de cuál sería el método más adecuado.

»Efectivamente, el informe de viabilidad realiza una correcta previsión de los ingresos por los tributos municipales, toda vez que tanto los impuestos (directos e indirectos) como las tasas y otros ingresos por licencias ya están siendo gestionados por la ELA de Fuente Carreteros y la obtención del altísimo nivel de ejecución presupuestaria de ingresos presta una veracidad irrefutable a su cuantificación.

»También las transferencias finalistas que pudiera obtener el nuevo municipio de Fuente Carreteros se han calculado por el informe justificativo de la posibilidad y conveniencia de la segregación con rigor y cautela imposible de contradecir.

»Es en las previsiones de la participaciones en los tributos del Estado y de la Comunidad autónoma de Andalucía donde se agudizan las críticas de los informes de la Intervención y del servicio de Cooperación Económica. Estas críticas son, si cabe, más rechazables que los cálculos mismos que se hacen en el informe del Ayuntamiento.

»Dos datos son incuestionables:

»- Que siendo municipio Fuente Carreteros obtendrá ingresos a cuenta de esta participaciones, al ser obligaciones que asumen Estado y Comunidad Autónoma por disposición Constitucional (artículo 142 Const.), de la legislación básica de Haciendas Locales (artículos 123 y ss. LHL) y del Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 192.1 EEA) y de la Ley 6/2010, de 11 de junio de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

»- Que no se puede saber con precisión y de manera anticipada a cuánto ascenderá la cantidad de las participaciones.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por esto ni el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ni la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía respondieron a las peticiones del Interventor de Fuente Palmera.

»No obstante, esas aseveraciones, puestos a intentar una proyección de tales participaciones a los efectos de valorar la posible viabilidad económica de los municipios resultantes de una segregación, el método utilizado en el informe del Ayuntamiento de Fuente Palmera puede considerarse correcto en tanto que basado en la comparación con lo percibido por otros municipios existentes con los que compartan similares indicadores.

»Por lo que hace a la PIE, el cálculo que ofrece el informe de viabilidad es el de asignación de la media de la participación de los 20 municipios españoles que tienen una población considerada dentro del intervalo de 1.193 a 1.198, por ser la magnitud de población más parecida a los 1.193 habitantes que tenía en 2010 Fuente Carreteros. Sin embargo es de reconocer que la PIE se compone de tres variables, entre las cuales la de población es la más determinante, porque afecta al 75% de la cuantía, pero no la única. Las otras dos variables tienen en consideración el "esfuerzo fiscal" y el "inverso de la capacidad tributaria".

»Una forma más aproximada de cálculo sería, en todo caso, la comparación con algún municipio que ofreciera globalmente un conjunto de variables parecidas (difícilmente idénticas) a las de aquél cuya PIE se pretende calcular, como podría ser en el caso que nos ocupa, por ejemplo, el de Villanueva del Rey (de su misma provincia), que en 2010 percibió 184.015,44 euros, que implicaría alrededor de 9.000 euros más que la previ-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sión que se realiza en el informe. O, de otra manera, basándonos en los exactos datos que arrojarían las distintas variables de ambas entidades tras la segregación y refiriéndolas a un periodo ya liquidado, en el que la parte de PIE que se distribuye en relación a la población se ajusta al coeficiente multiplicador del intervalo (en este caso, 1 para Fuente Carreteros y 1,17 para Fuente Palmera) y las partes que tienen en consideración el "esfuerzo fiscal" y el "inverso de la capacidad tributaria" se reparten en proporción a la población de derecho de cada uno de los municipios resultantes. Con este otro modelo de cálculo obtendríamos que el municipio de Fuente Palmera tras la segregación (de haberse producido esta en 2010) hubiese obtenido por PIE 1.768.806,67 euros y el nuevo municipio de Fuente Carreteros 189.354,45 euros (alrededor de 14.000 euros más que lo previsto en el informe).

»El hecho de que en el informe de viabilidad se escogiesen los datos de PIE del 2010 deriva de que a la fecha de realización del mismo fuese el último año que tuviese liquidada la participación. Tan es imposible conocer con antelación la cuantía total de la PIE que durante el ejercicio corriente se van ingresando entregas a cuenta de una liquidación que solo se obtiene una vez pasado el año de devengo.

»En el momento actual, la última PIE liquidada es la de 2012, aunque también están disponibles los datos (no liquidados) de 2013. De utilizarse estos últimos, la comparativa en los términos anteriores menos favorables nos hubiese otorgado 196.796,99 euros de PIE, casi 21.000 euros más que las previsiones del informe.

»Respecto de la PATRICA, aunque a un medio o largo plazo el método comparativo utilizado en el informe de viabilidad



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

también es el más adecuado, debemos destacar de forma más contundente que en este caso sí existe una previsión legal para los ejercicios posteriores a que se produzca la segregación, en tanto no se revisen las tablas de variables sobre las que se asienta su cálculo. Al respecto determina la disposición transitoria única de la Ley 6/2010, de 11 de junio, que *"En el caso de segregación de municipios, en tanto no se disponga de datos relativos a las variables especificadas en el artículo 10, se distribuirán los últimos valores conocidos entre los municipios que resulten afectados, en, función de su población"*. Es decir, al menos en el año posterior a la segregación, se seguiría calculando la PATRICA de Fuente Palmera y el montante total se distribuiría entre el municipio de Fuente Palmera resultante y el nuevo municipio de Fuente Carreteros en proporción a sus respectivas poblaciones. No es cosa distinta de lo que se viene practicando en la actualidad, dado que la ELA ya viene percibiendo directamente de la Consejería de Hacienda la parte de PATRICA que, correspondiendo a Fuente Palmera, han acordado que se transfiera a Fuente Carreteros como parte de la asignación económica que el municipio le tiene reconocido.

»Por tanto, nulo efecto cabe atribuir a las percepciones por PATRICA como base de un hipotético juicio negativo sobre la segregación promovida, como se pone en duda en el informe emitido por el Interventor de Fuente Palmera y, por su efecto, en el del Servicio de Cooperación Económica de la DGAL.

»Advertir por último respecto a este análisis que el ensayo presupuestario (que el informe denomina de 2013) implica solo un método para discutir en hipótesis la viabilidad del nuevo municipio, ya que en el supuesto de que finalmente se





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

produzca la segregación, el primer ejercicio presupuestario del nuevo municipio de Fuente Carreteros sería con toda seguridad inferior al año (solo duraría desde la fecha de su creación hasta el 31 de diciembre de ese año) y posiblemente estas percepciones por PIE y PATRICA se tendrían que resolver por acuerdos entre ambos municipios ya que estarían en principio calculadas por los gestores de Ministerio y Consejería sin atención a la modificación territorial.

»Queda, por todo lo argumentado, despejada la duda sobre la viabilidad económica en lo relativo a los ingresos teóricos del nuevo municipio, ya que estos son holgadamente superiores a los gastos que se originarían por la prestación de los servicios, cubriendo sin dificultad incluso el moderado incremento en gastos de personal que por la conversión en municipio se hace necesario (un puesto reservado a funcionario con habilitación de carácter nacional).

»c) Se opina, en último lugar, por el Servicio de Cooperación Económica de la DGAL que el requisito previsto en el artículo 93.2.g) de la LAULA, más allá de lo formalmente declarado por el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera en la sesión ordinaria de 28 de octubre de 2013, no tiene en consideración el informe de la Viceintervención.

»Digamos como aclaración que el Viceinterventor de Fuente Palmera es el mismo funcionario que como Interventor emitió el primer informe previo al Pleno en que se aprobó la documentación de la iniciativa y su remisión a la Junta de Andalucía. Y son exactamente las mismas objeciones sobre el cálculo de las participaciones en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía que vertió en aquel primer informe (actualizado en tanto que constata que ni el Ministerio ni la



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía han contestado a su petición de informe sobre las cantidades que percibirán ambos municipios tras la segregación).

»Es decir, que los mismos argumentos que se utilizaron más arriba en el presente informe deben aclarar que el requisito de que "el municipio matriz no se verá afectado de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, ni privado de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente" se cumple igualmente. Siendo también absolutamente incorrecto que no haya en el expediente justificación suficiente sobre tal cumplimiento. Solo es necesario acudir a las páginas 57 a 63 del informe de viabilidad aprobado por el Ayuntamiento de Fuente Palmera para comprobar la acertada reflexión y corrección de las proyecciones de PIE y PATRICA que para el municipio matriz de Fuente Palmera, una vez producida la segregación, se contienen.

»Efectivamente, se razona con plena lógica que aunque la percepción de Fuente Palmera por estos dos conceptos fuera en términos absolutos o nominales inferiores tras la segregación de Fuente Carreteros, teniendo en consideración lo que hoy se transfiere a la ELA, en términos relativos no solo no disminuye sino que incluso puede que aumente en el caso de la PIE.

»Podemos, de todo lo expuesto concluir que el municipio matriz no se verá privado de los recursos necesarios para prestar los servicios mínimos establecidos legalmente por efecto de la posible segregación de Fuente Carreteros.

»Por último conviene abordar una cuestión que aunque no apuntada en el expediente debe ser abordada por la resolución que, en su caso, decida la segregación planteada en el marco





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de lo establecido en el artículo 8.2.e) del Decreto 185/2005. En base a razones de justicia material y buen derecho, la segregación debe llevar consigo un régimen distributivo de las deudas y cargas créditos derechos y obligaciones existentes al momento de la separación. Se entiende necesario que tras la segregación viniesen obligadas ambas entidades a calcular y repercutir entre ellas el resultado acreedor o deudor de las obligaciones existentes a ese momento. Para ello sería necesario actuar en base a criterios de solidaridad y equidad, de manera que, aunque la ELA de Fuente Carreteros viene gestionando en régimen de autonomía las competencias y prestando los servicios que como mínimo tiene reconocida en el artículo 123 de la LAULA, así como aquellas que convencionalmente le ha transferido el Ayuntamiento, lo que en la práctica implica casi la totalidad de las que se desenvuelven en el marco municipal, existirá siempre un ámbito de gestión de competencias del ayuntamiento que se han ejercido en beneficio de todo el territorio, cuyo desarrollo habrá podido originar créditos y deudas; siendo esto así (expresamente lo contempla el Acuerdo de Transferencias Económicas suscrito en 2007 entre ambas entidades), deberá acordarse entre ambas, dejando así espacio al principio de autonomía local, la fórmula de distribución de las posibles deudas existentes en el municipio que no sean territorializables, que no deberá apartarse en gran medida de la proporción que hasta el momento han venido utilizando para la gestión de los ingresos, esto es, en relación al porcentaje de población que Fuente Carreteros representa en la población de la actual Fuente Palmera.»

»24.- El 1 de diciembre de 2014 la Dirección General de Administración Local realiza una valoración conjunta de las



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

observaciones formuladas por el Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica y por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.

»25.- El 16 de diciembre de 2014 la Dirección General de Administración Local formula propuesta de Decreto por el aprueba la creación del municipio de Fuente Carreteros, por segregación del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba).

»26.- La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras estudió el Proyecto de Decreto en su sesión de 14 de enero de 2015, adoptando el acuerdo de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

»27.- El Proyecto de Decreto que se remite para dictamen de este Órgano Consultivo, contiene relación de hechos, cinco fundamentos jurídicos, una parte dispositiva con cuatro apartados y un anexo.»

2.- En respuesta al referido dictamen de este Consejo Consultivo se han emitido los siguientes informes:

- Informe del Secretario General del Ayuntamiento de Fuente Palmera (2 de marzo de 2015), del que destacamos sus conclusiones:

«Primera.- La delimitación territorial del término municipal de Fuente Palmera es discontinua, lo cual es contrario a lo previsto en el artículo 89.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

»Dicha discontinuidad se produce al ubicarse entre los núcleos de población de Fuente Carreteros y Fuente Palmera el Término Municipal de Écija, municipio perteneciente a otra provincia. Pese al mantenimiento que prevé la Disposición Adi-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cional Segunda sobre el mantenimiento de las discontinuidades territoriales, resulta patente la voluntad del legislador de corregir éstas según se desprende de la Disposición Final Quinta de la LAULA.

»Segunda.- Ante esta situación, el Ayuntamiento matriz no puede garantizar la prestación de numerosos servicios públicos en la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros sin contar con el consentimiento de otro municipio ajeno a los intereses del Municipio Matriz. (Ejemplo: Red de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado).

»Tercera.- El Término Municipal previsto para el nuevo municipio se ajusta a lo previsto en Ley de Autonomía Local de Andalucía.

»Cuarta.- En virtud de los antecedentes y conclusiones expuestos, el funcionario que suscribe considera que queda acreditado el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 93.2.c) LAULA, ya que si bien la distancia habida entre los núcleos no es excesiva, la discontinuidad del término municipal incide negativamente en la prestación eficaz de servicios públicos.

»Se adjunta al presente informe plano cartográfico del Término Municipal de Fuente Palmera.»

- Informe técnico emitido por los Asesores Técnicos del Servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local (9 de marzo de 2015):

«Antes de empezar a analizar lo requerido se estima conveniente dejar sentadas dos premisas fundamentales de las que hay que partir:



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»1ª/.- Que el primer y único Informe existente sobre la viabilidad económica futura del municipio cuya segregación se tramita, de fecha de 6 de febrero de 2014, estaba referido a la documentación de los ejercicios 2010, 2011, y 2012 de la ELA, y concluía manifestando la imposibilidad de emitir un pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económica financiera de la nueva entidad que se pretende crear, por existir opiniones técnicas encontradas a la hora de interpretar la solvencia futura de ambas Entidades Locales. Opiniones que se sustentaban fundamentalmente en las manifestaciones del Viceinterventor del municipio matriz sobre la imposibilidad de proceder con seguridad a la emisión de un informe aclaratorio sobre las cantidades a recibir por ambas entidades en el futuro en concepto de PIE/PATRICA, por falta de datos y elementos de juicio suficientes.

»Esta situación de duda manifestada por el funcionario habilitado del municipio matriz, hizo que por quienes suscriben se entendiera oportuno, manifestar que, dicha interpretación debería realizarse con un criterio superior, en la forma que correspondiera.

»2/.- Que al día de la fecha se cuenta, de una parte, con el informe emitido por el Coordinador de Administración Local de fecha 5 de diciembre de 2014, quien además examinó a esa fecha también la liquidación *ex novo* del ejercicio 2013, documentación no facilitada a éste Servicio de Cooperación Económica en su momento, motivo por el que no se pronunció sobre la misma, y que, ahora, junto con la referida y más actualizada del ejercicio 2014, ha sido remitida para someterla al análisis solicitado.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Tras lo expuesto, y entrando ya de lleno en el análisis procede poner de manifiesto que, solamente examinados los Informes emitidos por la Secretaría Intervención de la ELA con motivo de las liquidaciones de los ejercicios presupuestarios 2013 y 2014, puede apreciarse como aflora con holgura la buena salud económica financiera de la entidad local, situándose en una notable posición de estabilidad presupuestaria, cumplimiento de la regla de gasto y del objetivo del límite de deuda. También es de resaltar que la capacidad de financiación sea progresiva y, que en términos consolidados, supere en 2014, la obtenida en el ejercicio 2013.

»Igualmente es relevante destacar el ahorro bruto o primario obtenido consecutiva y positivamente desde el ejercicio 2011 hasta al ya referido ejercicio 2014, posibilitando sin problemas la cobertura financiera de los servicios, así como que los remanentes de tesorería se cierren siempre con signo positivo.

»Dado que nada se aporta sobre el plazo del periodo medio de pago a proveedores previsto en la ley Orgánica de Control de la Deuda Comercial en el sector Público (Plan para la erradicación de la morosidad), desde este Servicio no se refleja pronunciamiento al efecto. No obstante señalar al respecto que, dado el contexto económico financiero de la ELA, no supondrá este indicador carga alguna o problema para el normal funcionamiento de los servicios y de su tesorería.

»Sin lugar a dudas, el ejercicio 2013 con los resultados que arrojan sus indicadores, se manifiesta como un punto de inflexión en la situación económica financiera de Fuente Carreteros, afianzándose la estabilidad financiera ya definitivamente en el ejercicio 2014, debido, especialmente, a una li-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

quidación sólida de los ingresos no financieros y a un proceso de consolidación y racionalización del gasto debido a su previa experiencia de gestión que, poco ha de variar en el futuro, si atendemos a su grado de autonomía desde el año 1989. Posiblemente el cumplimiento de las medidas contenidas a partir de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria de 2012 y de la demás normativa derivada de ésta, hayan contribuido, aún mas si cabe, en clave positiva a ordenar la senda de ahorro y racionalización por la que ha venido conduciendo su actividad pública de sostenibilidad, como se aprecia muy especialmente en la información remitida, igual en el fondo como en la forma.

»En otro orden indicar que si en el Informe emitido por este Servicio de Cooperación Económica el día 6 de febrero de 2014, se concluía con la imposibilidad de pronunciamiento sobre la solvencia futura de ambas entidades por no conocer con precisión la cuantía de los Fondos PIE y PATRICA y su repercusión en la capacidad económico-financiera de las citadas entidades, cuestión puesta de manifiesto de forma expresa por el Viceinterventor del Ayuntamiento matriz de Fuente Palmera, se considera que aunque en efecto es imposible determinar con precisión referidas cuantías, (de ahí que no respondieran ni el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía), a fecha corriente, y bajo la utilización de un método adecuado y fundamentado en las normativas que regulan dichos Fondos, si sería posible calcular su distribución, siquiera fuera de forma orientativa, utilizando como base el criterio poblacional que es el de mayor importancia.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Manifestar que, por lo que respecta al cumplimiento del artículo 93.2.g) de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, el Ayuntamiento de Fuente Palmera en Acuerdo adoptado por el Pleno con fecha 28 de octubre de 2013, tras los estudios correspondientes que tuvo por conveniente, acordó informar favorablemente que, con la segregación de la ELA de Fuente Carreteros, como "municipio matriz no se verá afectado de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, ni de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente.

»Considerando lo informado al respecto por este Servicio de Cooperación Económica con fecha 6 de febrero de 2014, no se cuenta al día de la fecha con información que contradiga lo ya dicho, por lo que se estima que, aceptado el método hipotético utilizado para el reparto de los Fondos PIE y PATRICA, nada puede objetarse al respecto. También en este sentido, pues, se puede informar favorablemente la viabilidad económico financiera de las dos Entidades para atender los servicios básicos esenciales previstos en la Ley.

»Finalmente expresar la conveniencia de que las posibles deudas, cargas o créditos del municipio matriz que no sean territorializables, deberían ser distribuidas entre ambas Entidades Locales con las formulas que consideren oportunas, basadas en criterios de cooperación, equidad y solidaridad.»

3.- El Proyecto de Decreto que se remite para dictamen de este Órgano Consultivo, contiene relación de hechos, cinco fundamentos jurídicos, una parte dispositiva con seis apartados y un anexo.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

El dictamen solicitado versa sobre el expediente de creación del municipio de Fuente Carreteros, por segregación del término municipal de Fuente Palmera, en la provincia de Córdoba; cuya iniciativa se adoptó por el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera y se acoge favorablemente en el Proyecto de Decreto dictaminado, en el entendimiento de que concurren los presupuestos necesarios para la creación de un municipio independiente.

Antes de pronunciarnos sobre el asunto objeto de consulta, traemos a colación las consideraciones formuladas en recientes dictámenes de este Consejo Consultivo sobre el régimen jurídico aplicable, comenzando por recordar que el artículo 148.1.2ª de la Constitución dispone que *"las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local"*. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone en su artículo 59.b) que *"corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: ... b) La creación, la supresión y la alteración de los*





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos".*

Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), dispone en su artículo 13.1 que *"la creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local"*. Sin perjuicio de lo anterior, el apartado 2 del citado artículo establece unos requisitos mínimos, que en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), se concretan en los siguientes términos:

*"La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados"*.

Los artículos 6 y 8 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) añaden algunas precisiones sobre los motivos y consecuencias de la segregación. En concreto, el primero de ellos dispone que la segregación *"podrá realizarse cuando existan motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, crea-*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*ción de regadíos, obras públicas y otras análogas". A su vez, el artículo 8.1 tras remitirse a lo previsto en el referido artículo 13 de la Ley 7/1985 dice que "tampoco podrá segregarse ningún núcleo de población de un término municipal cuando se halle unido por calle o zona urbana a otro del municipio originario", y su apartado 2 dispone que "en los supuestos de segregación parcial de un término municipal conjuntamente con la división del territorio se hará la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar".*



En desarrollo de las competencias de la Comunidad Autónoma, se aprobó la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), que regula la creación, supresión y alteración de municipios en el capítulo II del título VI (arts. 92 y ss.), derogando expresamente la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal. La creación de un municipio por segregación del término municipal de otro preexistente se contempla en el artículo 93, regulándose el procedimiento en los artículos 95 a 99 de la citada Ley. Dicha Ley resulta aplicable al procedimiento de segregación de Fuente Carreteros, que se inició el 22 de diciembre de 2010.

Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto, con la excepción de las normas que resulten incompatibles con la nueva regulación legal, así como de las disposiciones afectadas por las sentencias de 14 de abril de 2008, de la Sala de lo





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía confirmadas por sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2010 y 25 de enero de 2011.

### II

El expediente examinado presenta una problemática similar a la expuesta en recientes dictámenes, cuyas consideraciones deben reiterarse en relación con diversas dudas interpretativas motivadas por la sucesión de normas legales aludida en el anterior fundamento jurídico, así como sobre el carácter excepcional de la creación de municipios por segregación.

1. Sobre el carácter excepcional de la creación de municipios por segregación y la importancia del umbral mínimo de población, así como sobre el silencio guardado por la LAULA sobre este punto.

Por definición, la creación de nuevos municipios presupone la existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados con un número de habitantes suficiente para garantizar su viabilidad.

A ese respecto, aunque resulte obvio, es conveniente recordar que la población no es sólo un elemento constitutivo del municipio, junto con el territorio y la organización (art. 11,2 de la LBRL), sino la *conditio sine qua non* y el fundamento mismo del municipio, concebido como cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que gestiona con



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

autonomía los intereses propios de la correspondiente colectividad (art. 1 de la LBRL).

El debate sobre la cifra de población que debería exigirse para la constitución de nuevos municipios y las medidas para incentivar la fusión de los municipios existentes con escasa población, territorio o recursos, o fórmulas asociativas para la prestación de servicios, no es exclusivo de nuestro país. En este sentido, basta con remitirnos al debate en numerosos países europeos (Suecia, Dinamarca, Portugal, Grecia, Italia, Francia...) que ha dado lugar a reformas ejecutadas en unos casos y proyectadas en otros, en la línea de reducir el llamado "minifundismo local".

Resultando evidente que la cifra de población no es el único factor a considerar en el diseño del mapa municipal, no es menos cierto que es el dato básico en torno al cual gira la configuración del sistema de gobierno, marco competencial, organización de servicios y financiación municipal.

Siendo así, es de todo punto lógico que la constitución de nuevos municipios por segregación parta de una premisa fundamental, cual es la existencia de un núcleo de población con entidad suficiente para configurar un nuevo municipio. De este modo, corresponde al legislador, directa o indirectamente, por sí mismo o mediante la fijación de principios y parámetros que se completan mediante el desarrollo reglamentario, concretar dicha exigencia.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hasta tal punto es relevante la exigencia de un umbral mínimo de población que la Constitución de 1812, en su artículo 13 proclama que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen, disponiendo en su artículo 310 que: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas; y también se les señalará término correspondiente».

Es claro a nivel de principio que la constitución de una colectividad como municipio es expresión genuina de autogobierno y, por tanto, de un régimen democrático y descentralizado que permite a los ciudadanos participar en la gestión de los asuntos que directamente les conciernen a través de una organización próxima al ciudadano, receptiva a sus demandas y en esa medida potencialmente más eficaz que otras entidades territoriales. Sin embargo, como se ha visto, en las Cortes de Cádiz se plantea la necesidad de una base poblacional mínima, sin perjuicio de atender también a otras circunstancias, lo que supone la contención del fenómeno municipal en el Estado, sin que la consideración de un núcleo vecinal como unidad natural con aspiraciones de autogobierno sea de por sí determinante para la constitución de nuevos municipios.

Este planteamiento, trae al primer plano la consideración del dato poblacional como elemento determinante en los procedimientos de creación de municipios, cuyo análisis histórico desde mediados del siglo XIX, demuestra que la creación de nuevos municipios por segregación es un hecho excepcional.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, la escasa población de los núcleos que aspiran a convertirse en municipio merma las posibilidades de financiar los servicios obligatorios, cuyo coste se multiplica, en la generalidad de los casos, cuando se prestan aquellos o se contratan aisladamente por municipios con pocos habitantes. Estas circunstancias que imperan en la realidad municipal obstaculizan las iniciativas de segregación, que a menudo devienen inviables. A todo ello se suman otros factores como las incesantes mejoras en transportes y comunicaciones, la regulación de nuevas figuras de descentralización y desconcentración de la actividad municipal, que permiten un mayor acercamiento al ciudadano; la amplitud de fórmulas mancomunadas de prestación de servicios, con efectiva participación de todas las entidades afectadas y de los propios vecinos, el acceso electrónico a los servicios públicos y la aparición de un nuevo escenario que deriva del riguroso sometimiento de los municipios a las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que, entre otros aspectos, se proyectan sobre la reglas de gasto y los objetivos de déficit público y deuda pública.

En este contexto, el régimen jurídico de la creación de municipios por segregación ha venido concretado por los legisladores autonómicos y las normas reglamentarias de desarrollo, fijando requisitos mínimos de población y otras exigencias acomodadas a la realidad territorial y a las peculiares circunstancias geográficas, históricas y sociales que explican la planta municipal de la respectiva Comunidad Autónoma.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En concreto, en lo que se refiere a la exigencia de que el núcleo de población que aspira a constituirse en municipio rebase un umbral de población, el examen comparado entre la legislación de régimen local de las distintas Comunidades Autónomas evidencia que existen acusadas diferencias, que sin duda obedecen a factores históricos y sociales y a circunstancias geográficas, pero también a opciones políticas que se plasman respetando las determinaciones básicas del legislador estatal.

En este plano, como se verá seguidamente, la situación tras la modificación del artículo 13 de la Ley 7/1985 es distinta a la existente bajo la redacción anterior, en la que dicha Ley no establecía un umbral mínimo de población como el actualmente previsto en el referido artículo. Sí lo estableció el Parlamento de Andalucía al aprobar la Ley 7/1993, cuyo artículo 8 contiene las exigencias de población que ha de cumplir el núcleo que aspira a constituirse en municipio (la norma exige un mínimo de 4.000 habitantes, que se reducen a 2.500 cuando el núcleo lleva constituido cinco años como Entidad Local Autónoma).

Como ha venido señalando este Consejo Consultivo, anteriormente, aun sin establecer un requisito mínimo de población, la Ley 7/1985 revela una especial preocupación por el supuesto de creación de nuevos municipios, manifestada en el establecimiento de unas condiciones mínimas que habrán de concurrir en todo proceso de creación. En el preámbulo de la Ley se encuentran diversas alusiones al aspecto económico, poniendo de relieve la precaria situación de las Haciendas Locales y la necesidad de que los entes locales cuenten con recursos su-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ficientes susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama (aspecto que tiene su proclamación en el artículo 142 de la Constitución). El espíritu que anida en el preámbulo de la Ley 7/1985 ha generado una tendencia a la supramunicipalidad, favoreciendo las técnicas de agrupación y evitando las prácticas atomizadoras. En esta dirección, el artículo 13.3 de dicha Ley, modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, prevé que el Estado podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Asimismo, se ha avanzado que las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, en vigor desde el 31 de diciembre de 2013, han supuesto nuevas condiciones mínimas que habrán de concurrir en todo proceso de creación, como es la relativa al número mínimo de habitantes que ha de tener el núcleo de población que pretenda constituirse en nuevo municipio, además de regular de forma pormenorizada la fusión de municipios y establecer medidas favorecedoras de dicha fusión.

Del mismo modo, el Consejo ha expuesto que esta preocupación no ha sido exclusiva de la legislación estatal, pues, en el ámbito autonómico, el artículo 12 de la derogada Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, estableció que en el marco de la legislación de régimen local, el Consejo de Gobierno fomentará la utilización por los municipios de fórmulas asociativas encaminadas a lograr una distribución óptima de recursos escasos y a lograr la máxima funcionalidad en las inversiones públicas.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En la misma línea, la derogada Ley 7/1993 asume los mismos objetivos, revelando el propósito, manifestado en su exposición de motivos, de potenciar las fórmulas asociativas que racionalicen y aúnen esfuerzos y recursos, en orden a la configuración de un servicio público de calidad, cuya prestación esté presidida, entre otros, por los principios de eficacia y eficiencia. En cuanto a la creación de municipios por segregación, la exposición de motivos no puede ser más esclarecedora: "había que optar entre las dos soluciones radicales con que se puede afrontar tan candente cuestión: o se facilitaban las tendencias centrífugas que pretenden obtener respaldo jurídico, y aún filosófico, a partir de una peculiar interpretación de la cláusula institucional de salvaguardia de la autonomía municipal, o por el contrario, se seguía el criterio del legislador básico que, en buena doctrina y en consonancia con el ideal antes apuntado de creación de un complejo armonioso entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, la nueva reflexión y el buen sentido demandan. Siguiendo esta línea, se ha estimado prudente fijar unos mínimos de población y distancia del núcleo que se pretende segregar del originario, que avalen la viabilidad de aquél en el supuesto de que se culmine el proceso de independencia".

Lo anterior refleja, sin lugar a dudas, el carácter excepcional de la creación de municipios por segregación que se ve expresamente reconocido en la regulación del artículo 93 de la LAULA; excepcionalidad en la que se profundiza con el umbral mínimo de población introducido por el legislador básico en la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tras la derogación de la Ley 7/1993 por la LAULA, y dado el silencio que ésta guarda sobre la exigencia de un número mínimo de habitantes del núcleo de población que pretende constituirse en municipio, se ha suscitado la duda sobre la vigencia de los umbrales mínimos de población previstos en el artículo 13 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales; Reglamento cuya aplicación sólo resulta posible en cuanto no entre en colisión con las determinaciones de la LAULA.



La cuestión ha sido abordada en el dictamen 816/2013, en el que se considera admisible la interpretación realizada por la Dirección General de Administración Local en el sentido de que la norma reglamentaria puede entenderse tácitamente derogada en este punto. En efecto, dicho Centro Directivo subraya que la Ley 5/2010 ha derogado la Ley 7/1993, cuyo artículo 8 recogía los mismos requisitos de población y distancia previstos por el Reglamento (población no inferior a 4.000 habitantes y separación entre el nuevo municipio y el matriz por una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable de una anchura mínima de 7.500 metros), de modo que carecía de sentido mantener que los mismos requisitos que han sido expresamente derogados a nivel de la Ley siguen vigentes en la norma reglamentaria, cuya aplicación sólo es posible en cuanto no entre en colisión con la regulación establecida en la LAULA.

Aun advirtiéndolo que no resulta pacífica la conclusión sobre la incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 93 de la LAULA y la citada regulación reglamentaria, el Consejo





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consultivo, considerando que la interpretación realizada por la Administración aparece fundada en Derecho y no resulta en modo alguno irrazonable, se pronuncia favorablemente a la propuesta examinada en dicho dictamen, pese a que el núcleo de población cuya segregación se postuló no supera el mínimo de habitantes exigido por el Reglamento, como también sucede en este supuesto.

La interpretación ex antecedente lleva a subrayar, en efecto, que el silencio mantenido por la LAULA en este punto no es fruto del olvido, teniendo en cuenta que la norma legal derogada establecía directamente los referidos umbrales de población. Por el contrario, hay que presumir que el legislador opta por una norma más abierta para que tales umbrales queden fijados reglamentariamente y no estén rígidamente predeterminados por el legislador, quizá para dar entrada a nuevas circunstancias que podrían justificar nuevos umbrales de población además del general y del especial a los que hemos aludido.

En suma, con las cautelas que se acaban de exponer, también en este expediente cabe establecer la misma conclusión, esto es, que aun no alcanzando Fuente Carreteros el número de habitantes previsto en el artículo 13 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, ello no se alza como obstáculo que impida una resolución favorable a la segregación por la referida derogación tácita del mismo en este punto.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

### 2. Sobre la duda planteada por la modificación sobrevenida del artículo 13 de la LBRL por medio de la LRSAL.

El artículo 13.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por la Ley 27/2013 establece que *"La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados"*.

Se plantea la duda acerca de la aplicación de dicho precepto, habiendo llegado la Dirección General de Administración Local a la conclusión de que *"las previsiones contenidas en el artículo primero, punto cinco de la LRSAL por la que se modifica el artículo 13 de la Ley 7/1985, no son de aplicación a los procedimientos de creación de municipios mediante la segregación de núcleos poblacionales de sus respectivos términos municipales, iniciados al amparo de la legislación autonómica con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL"*.

En síntesis, ha entendido la citada Dirección General que la modificación introducida por la Ley 27/2013 no resulta aplicable porque ello supondría una aplicación retroactiva de la ley, en contra de la seguridad jurídica. Invoca, igualmente, la disposición transitoria segunda, 1 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor *"a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la*





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*misma, rigiéndose por la normativa anterior”; y la disposición transitoria cuarta del Código Civil, que dispone que “las acciones y los derechos nacidos y no ejercitados antes de regir el Código subsistirán con la extensión y en los términos que les reconociera la legislación precedente...”, al considerar que “dándose ya antes de la entrada en vigor de la nueva norma estatal los presupuestos determinantes de la posible creación de un nuevo municipio previstos en la LAULA, el derecho para ello habría nacido ya entonces, sin perjuicio de que su ejercicio se produjera con posterioridad a la modificación legislativa...”.*

Finalmente, la Dirección General de Administración Local ha puesto de relieve que “de las once disposiciones transitorias con las que cuenta la LRSAL, ninguna de ellas se refiere a la aplicación de la nueva normativa a procedimientos iniciados con anterioridad, a excepción de la disposición transitoria quinta: “Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en constitución”, en la que se expresa 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 regirá por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente”. La interpretación *sensu contrario* de esta norma nos lleva a la consecuencia de que a los procedimientos iniciados entre el día 1 de enero de 2013 y el día 31 de diciembre de 2013, fecha de la entrada en vigor de la LRSAL, les resulta de aplicación las prescripciones de la nueva norma.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A la vista de lo anterior, el citado Centro Directivo concluye que el silencio de la normativa estatal viene motivado por el respeto a la normativa aplicable a los procedimientos en trámite, pues cuando la LRSAL ha querido que las modificaciones que introducen desplieguen sus efectos retroactivos sobre procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor lo ha previsto expresamente.

En suma, tras un extenso y documentado informe, la Dirección General de Administración Local de la Consejería consultante concluye que la norma en cuestión no es de aplicación a los procedimientos de creación de municipios mediante la segregación de núcleos poblacionales de sus respectivos términos municipales, iniciados al amparo de la legislación autonómica con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL.

Elevada una consulta sobre el particular al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, acompañando el informe referido, consta que fue respondida por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que, a la vista de la argumentación jurídica expuesta por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía, manifiesta que el criterio interpretativo de dicho Centro Directivo se orienta en el mismo sentido, de manera que dado que la LRSAL no ha previsto ninguna disposición transitoria respecto de la normativa a aplicar a los procedimientos de creación o segregación de la misma, se considera que en aras al principio de seguridad jurídica y de irretroactividad normativa, el criterio interpretativo debe





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ser el de que los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

A este respecto, el Consejo Consultivo ha expuesto que, aunque la interpretación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no pueda reputarse, obviamente, como interpretación auténtica de la norma, tiene un especial valor por provenir del Departamento Ministerial que configuró la norma en la fase prelegislativa. Asimismo, la interpretación avalada por el citado Ministerio, parte de un estudio concienzudo que establece una conclusión fundada en Derecho, aunque este Consejo Consultivo no pueda compartir la totalidad de los argumentos empleados por la Dirección General de Administración Local.



En efecto, a juicio del Consejo Consultivo, la conclusión contraria no plantearía un problema de retroactividad constitucionalmente prohibida. Sobre la alegada retroactividad contraria a la seguridad jurídica, basta con remitirnos a las consideraciones que al respecto se exponen en las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2012 y 15 de marzo de 2013 para señalar que la hipotética aplicación de la norma a procedimientos iniciados con anterioridad no incurriría en ningún supuesto de irretroactividad con efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, ni anula efectos jurídicos ya agotados.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La eventual aplicación de la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985 a procedimientos de segregación iniciados con anterioridad no supondría tampoco el desconocimiento de derechos adquiridos, por lo que no parece procedente la invocación de la disposición transitoria cuarta del Código Civil. Por el contrario, como la propia Dirección General de Administración Local advierte, en el expediente no existe un derecho subjetivo a constituirse como municipio. En este sentido es certera la afirmación de dicho Centro Directivo en el sentido de que "las circunstancias previstas en la ley para la constitución de un municipio por segregación de otro no juegan jurídicamente como requisitos que una vez cumplidos otorgan el derecho a la constitución de un grupo humano en municipio, sino que, por el contrario, suponen una limitación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que no podrá proceder a la constitución de un nuevo municipio sin la concurrencia de las mismas".



La cuestión no resulta pacífica y los argumentos antes referidos no son los más convincentes para sostener la tesis que sostiene la Administración consultante. El legislador podría haber optado expresamente por la solución contraria sin incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por las razones antedichas; solución que podría haber arbitrado para lograr el efecto útil de la norma de manera inmediata, Sin embargo, la conclusión que alcanza la Dirección General de Administración Local, con el respaldo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, responde ciertamente a un principio seguido por el legislador en la materia y al criterio jurisprudencial que, en supuestos de aprobación sobrevenida de normas, ha





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

llevado a reprochar a la Administración de la Junta de Andalucía la aplicación de nuevos requisitos a expedientes iniciados con anterioridad.

En este sentido, confirmando que el legislador asume un principio general que le lleva a pronunciarse expresamente en sentido contrario, cuando pretende que la nueva ley se aplique a procedimientos ya iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, la Dirección General de Administración Local subraya que la disposición transitoria tercera de la Ley 7/1993 dispuso expresamente que los expedientes de modificación de términos municipales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se sustanciarán de conformidad con el contenido de la misma.

En la dirección expuesta, la Administración consultante se ha remitido a las SSTS de 5 de mayo de 2003 (Lobres), 1 de marzo de 2005 (La Herradura), 22 de febrero de 2005 (Valle del Guadiaro), 25 de mayo de 2004 (Fuente Carreteros), 25 de marzo de 2009 (San Pedro de Alcántara), subrayando que su denominador común es la referencia que la mentada disposición transitoria tercera de la Ley 7/1993 realiza a la sustanciación de los procedimientos en trámite de conformidad con el contenido de la nueva Ley, lo que evidenciaba la voluntad del legislador de que las exigencias mínimas de población y de distancia fueran aplicables a tales procedimientos, de modo que de no haberse previsto dicha solución las nuevas exigencias legales no habrían sido aplicables.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Aunque estas citas jurisprudenciales ponen de manifiesto una cierta contradicción, al reconocerse que es posible la solución legal que antes se rechazó por razones de seguridad jurídica y derechos adquiridos, lo cierto es que en esta ocasión partimos del silencio de la Ley y el Consejo Consultivo considera que la Administración consultante vuelve a realizar una interpretación fundada en Derecho para resolver la duda que en este caso ha creado el legislador básico. Por ello, aunque Fuente Carreteros (Córdoba) no supera el requisito de población establecido en la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985, se anuncia ya que la interpretación de la Consejería Consultante, con no ser la única posible, es una interpretación razonable frente al silencio del legislador, y desde esta óptica se podría dictaminar la propuesta favorablemente, aun sin dejar de recordar que este Consejo Consultivo avanzó en su dictamen 98/2014 (y ello sin entrar en mayor concreción porque dicha cuestión no formaba parte del objeto de la consulta facultativa entonces formulada), la tesis de la inmediata aplicación del requisito de población previsto en la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985 a procedimientos de segregación iniciados con anterioridad.



### III

Una vez formuladas las anteriores precisiones, hay que reiterar que la creación de municipios se regula en los artículos 92 a 104 de la Ley 5/2010 y en los Capítulos II y V del Reglamento aprobado por el Decreto 185/2005.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como ya se ha anticipado, en este caso el procedimiento fue iniciado mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera con la mayoría exigida por el artículo 95.1.a) de la LAULA (mayoría absoluta del número legal de miembros, exigencia que fue superada, ya que el acuerdo se adoptó por unanimidad). El expediente, una vez completado con la documentación aportada según lo requerido por la Dirección General de Administración Local, reúne las exigencias formales previstas en el artículo 96 de la LAULA: memoria justificativa; cartografía; informe económico en el que se justifica la posibilidad y conveniencia, en este aspecto, de la modificación que se pretende; propuesta sobre el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad; propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores; y propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases que se establezcan para resolver cualesquiera de las cuestiones que pudieran suscitarse entre ellos en el futuro.

Asimismo, como se indica en el Proyecto de Decreto, cabe destacar que se acredita el cumplimiento de los trámites de audiencia, de información pública, así como la emisión de los informes previstos en la normativa aplicable. En este sentido, y de conformidad con los artículos 34, 35 y 36 del Reglamento de Demarcación Municipal y normativa concordantes, constan los informes de la Diputación Provincial de Córdoba; Delegación del Gobierno de Córdoba; Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático; Consejo Andaluz de Concer-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tación Local, Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (emitido por la Asesoría Jurídica en la citada Consejería); Instituto de Estadística y Cartografía; Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la denominación para el municipio que se postula, así como los informes del Servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local y de la Coordinación de la Dirección General de Administración Local. Hay que destacar que tras el dictamen acordando la devolución del expediente, se han incorporado al expediente un informe del Secretario del Ayuntamiento de Fuente Palmera de 2 de marzo de 2015, y otro, fechado el 9 de marzo de 2015, del Servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local.



### IV

Tal y como se anticipó, el artículo 93.2 de la Ley 5/2010 establece que la creación de un nuevo municipio por segregación tiene carácter excepcional y exige que concurran, "al menos", las circunstancias que en dicho apartado se enumeran.

Damos por reproducido el análisis que se contiene en el Proyecto de Decreto dictaminado y en los informes y documentos justificativos que le sirven de base sobre la concurrencia de los siguientes requisitos: "motivos permanentes de interés público, relacionados con la planificación territorial de Andalucía"; características singulares reveladoras de una identi-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dad propia de Fuente Carreteros, sobre la base de "razones históricas, sociales, económicas, laborales, geográficas y urbanísticas"; territorio suficiente para atender las "necesidades demográficas, urbanísticas, sociales, financieras y de instalación de los servicios de competencia municipal". En relación con estos extremos, cabe estimar que el expediente y la propuesta objeto de dictamen ofrecen una motivación suficiente en el sentido exigido por el artículo 93.2, en sus letras a), b) y e).


Por ello, centramos la atención en los requisitos relacionados con la viabilidad económico-financiera y la repercusión que la segregación podría tener sobre la prestación de servicios en el municipio que se pretende crear y en el municipio matriz.

1. En expedientes similares, el Consejo Consultivo ha prestado especial atención a la suficiencia de recursos y a la acreditación de la viabilidad económica de los municipios que se pretenden crear, dado que el artículo 93.2.d) exige que "el nuevo municipio pueda disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias municipales que como mínimo venía ejerciendo el municipio del que se segrega y, en todo caso, los servicios previstos como básicos por la ley"; recursos que "deben estar relacionados con la capacidad financiera de la vecindad del nuevo municipio y la riqueza imponible de su término municipal". En esta dirección el artículo 93.2.f) exige que el nuevo municipio "pueda garantizar la prestación de los servicios públicos con el mismo nivel de calidad que el alcanzado por el municipio matriz en el territorio base de la



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*segregación"; y seguidamente, el artículo 93.2.g) exige que "el municipio o municipios matrices no se vean afectados de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, ni privados de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente".*



En efecto, en los dictámenes 609/2014 y 637/2014 de este Consejo Consultivo, tras considerar admisible en Derecho la interpretación realizada por la Consejería consultante (avalada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), en el sentido de no aplicar el requisito mínimo de 5.000 habitantes previsto en el artículo 13.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por la Ley 27/2013, a los procedimientos de segregación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha modificación, el Consejo Consultivo ha subrayado que, en todo caso, es necesario asegurar la viabilidad económica y la sostenibilidad financiera del futuro municipio. Afirmación que se refuerza asumiendo que la aplicación de los principios de Derecho transitorio a los procedimientos iniciados con anterioridad a la modificación introducida en el artículo 13.2 de la Ley 7/1985 por la Ley 27/2013 ha propiciado la creación de determinados municipios en una situación irrepetible, al menos mientras no cambien las determinaciones del legislador básico.



En este mismo contexto se inscribe actualmente la exigencia del legislador básico de que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles y cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, de manera que la creación de un nuevo municipio no suponga





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. (art. 13.2 de la vigente redacción de la Ley 7/1985); viabilidad económica y capacidad financiera que son condiciones primarias, pertenecientes a las exigencias lógicas en la creación de municipios, entendida como un ejercicio de responsabilidad colectiva.



A este respecto, el Consejo Consultivo ha insistido en que si no se aseguran estos aspectos cuando el municipio que se pretende crear tiene escasa población (en este caso, a fecha de 1 de enero de 2011, Fuente Carreteros cuenta 1.199 vecinos), éste acabaría siendo como un esqueleto sin músculos, recordando un símil utilizado doctrinalmente. Por ello, en dichos dictámenes, este Órgano Consultivo ha destacado la necesidad de reforzar la motivación sobre la viabilidad financiera del nuevo municipio, verificando que quedan aseguradas la sostenibilidad del mismo y su capacidad para hacer frente a los servicios que está obligado a prestar, ya que de otro modo podría, paradójicamente, ver frustrada su aspiración de autogobierno en mayor medida que si permaneciera en el municipio matriz.

Bajo estas premisas, este Consejo Consultivo acordó en su dictamen 125/2015 la devolución del expediente de creación del municipio de Fuente Carreteros por segregación del término municipal de Fuente Palmera, para que se completase el expediente por los motivos que seguidamente se exponen.

En el expediente sometido a dictamen consta que el Pleno del Ayuntamiento de Fuente Palmera expresó en 2013, en rela-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción con lo dispuesto en el artículo 93.2.g) de la Ley 5/2010, que dicho municipio no se verá afectado de forma negativa en la cantidad y calidad de la prestación de servicios de su competencia, ni privado de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente. No obstante, al mismo tiempo se remite a la Dirección General de Administración Local informe del Viceinterventor del Ayuntamiento en el que se viene a indicar que para manifestarse sobre la incidencia que, en este aspecto, tendría la eventual segregación, habría que partir de las cantidades correspondientes a la PIE y a la PATRICA que deben percibir el municipio matriz y el nuevo municipio.

En ese momento, el informe económico-financiero del Servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local (6 de febrero de 2014) concluyó "que una situación como la que nos encontramos, con opiniones técnicas encontradas a la hora de interpretar la solvencia futura de ambas entidades y su capacidad para garantizar los servicios básicos de sus habitantes en el nuevo escenario diseñado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, con estricta sujeción a los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, impide que por este Servicio de Cooperación Económica, pueda emitirse un pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económico-financiera de la Entidad que se pretende crear como nuevo municipio, entendiendo que dicha interpretación, deberá realizarse con un criterio superior en la forma que corresponda, salvo que se estime lo que se deduce del presente informe".





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Examinando la documentación económica referida a 2010, 2011 y 2012, dicho informe subraya algunos indicadores que arrojan dudas sobre la viabilidad económica de la segregación: ahorro bruto negativo en el año 2010 y positivo en 2011 y 2012, con unos ingresos corrientes muy ajustados para financiar los gastos de esta misma naturaleza, e inversiones dependientes de las transferencias efectuadas por otras Administraciones Públicas y por el recurso a la financiación exterior, lo que ha desequilibrado el resultado presupuestario; precisándose que el referido resultado presupuestario ajustado fue negativo en los años 2010 y 2011, recuperándose el signo positivo en 2012. Respecto del remanente de tesorería positivo, se indica que podría verse afectado por créditos de dudoso cobro, que se arrastran desde 2006; el objetivo de estabilidad fue incumplido en el ejercicio 2011, lo que llevó a la Intervención municipal a advertir de la necesidad de la elaboración y aprobación de un Plan Económico Financiero, que no consta, pese a lo cual la Entidad se conduce hacia la estabilidad presupuestaria en el ejercicio 2012. Por dichos motivos, el informe considera que la situación económico financiera de la ELA hasta la fecha, sin ser de insolvencia, se conduce de manera muy ajustada y, en apariencia insuficiente, pues no se aprecia que pueda dar cobertura económica con músculo suficiente para sostener convenientemente los servicios básicos que tendría que asumir una vez convertida en municipio.

No obstante lo anterior, se emitió un informe del Coordinador de Administración Local con fecha 5 de diciembre de 2014; informe que pone el acento en el tiempo transcurrido desde que Fuente Carreteros funciona como ELA con un alto gra-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

do de descentralización, asumiendo competencias que rebasan el nivel mínimo exigido legalmente. El informe, que se muestra crítico con algunas de las consideraciones contenidas en el informe económico-financiero del Servicio de Cooperación Económica de la propia Dirección General de Administración Local y con el informe del Viceinterventor del Ayuntamiento, subraya que la aparición de indicadores negativos se explica en una coyuntura de crisis; indicadores negativos que se consideran superados. Dicho informe se emite teniendo en cuenta nueva documentación correspondiente al ejercicio de 2013, que fue remitida a la Dirección General de Administración Local.

En esta tesitura, aun resaltando que el informe del Coordinador de Administración Local razona las afirmaciones que realiza sobre los indicadores negativos que afloran en una determinada coyuntura, así como sobre el nivel de endeudamiento, financiación de futuras inversiones y participación en los ingresos del Estado y de la Comunidad Autónoma, el Consejo Consultivo consideró necesario despejar cualquier duda al respecto, contando con datos más actualizados.

En respuesta al referido dictamen de este Consejo Consultivo, se ha emitido nuevo informe del Servicio de Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local (9 de marzo de 2015), que aclara que el anterior informe estaba referido a la documentación de los ejercicios 2010, 2011, y 2012 de la ELA, y concluía manifestando la imposibilidad de emitir un pronunciamiento determinante sobre la viabilidad económica financiera de la nueva entidad que se pretende crear, tuvo en cuenta, fundamentalmente, "las manifestaciones





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del Viceinterventor del municipio matriz sobre la imposibilidad de concretar las cantidades a recibir por el municipio matriz y el segregado en concepto de PIE/PATRICA, por falta de datos y elementos de juicio suficientes”.

A este respecto, el nuevo informe señala que en el momento de su emisión se cuenta no sólo con el informe emitido por el Coordinador de Administración Local (5 de diciembre de 2014), en el que se pudo examinar la liquidación del ejercicio 2013, sino también la información más actualizada del ejercicio 2014. Del análisis de la documentación de ambos ejercicios resulta que “puede apreciarse como aflora con holgura la buena salud económica financiera de la entidad local, situándose en una notable posición de estabilidad presupuestaria, cumplimiento de la regla de gasto y del objetivo del límite de deuda”. En este sentido, el informe destaca “el ahorro bruto o primario obtenido consecutiva y positivamente desde el ejercicio 2011 hasta al ya referido ejercicio 2014”, que “permite sin problemas la cobertura financiera de los servicios”, subrayándose el dato positivo de los remanentes de tesorería se han cerrado siempre con signo positivo.

Según el informe, en el ejercicio 2013 se produce, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la situación económica financiera de Fuente Carreteros, afianzándose la estabilidad financiera ya definitivamente en el ejercicio 2014, debido, especialmente, a una liquidación sólida de los ingresos no financieros y a un proceso de consolidación y racionalización del gasto; situación que no habría de variar en el futuro,



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

considerando la previa experiencia de gestión y el grado de autonomía de la ELA desde 1989.

En lo que respecta a la cuantía de los Fondos PIE y PATRICA y su repercusión en la capacidad económico-financiera de las citadas entidades, cuestión puesta de manifiesto de forma expresa por el Viceinterventor del Ayuntamiento matriz de Fuente Palmera, se considera posible y correcto el cálculo sobre su distribución, siquiera sea de forma aproximada, sobre la base del criterio poblacional que es el de mayor importancia; apreciación que coincide con la del informe del Coordinador de Administración Local. Por ello se indica que también en este sentido se puede informar favorablemente la viabilidad económica financiera de las dos Entidades para atender los servicios básicos esenciales previstos en la Ley.

Por las razones que se exponen en dicho informe, a la vista de la nueva documentación analizada, el Consejo Consultivo considera suficientemente motivada la postura de la propuesta dictaminada, en el sentido de admitir la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 92.2.d), f) y g) de la LAULA.

**2. Por otra parte, en el dictamen 125/2015 de este Consejo Consultivo se señala que tras la constitución de Fuente Carreteros, como entidad de ámbito territorial inferior al municipio (1989), equiparada, "ope legis", a las Entidades Locales Autónomas en virtud de las sentencias dictadas el 14 de abril de 2008 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (confirma-**





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

das por las SSTs de 15 de junio de 2010 y de 25 de enero de 2011), consta que la aspiración de Fuente Carreteros de constituirse en nuevo municipio dio lugar a la iniciativa que se refleja en el dictamen 29/1996 de este Consejo Consultivo, bajo la vigencia de la Ley reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. En dicho dictamen se destaca que al interpretar los preceptos legales, la hermenéutica debe estar presidida por el espíritu restrictivo derivado de la *voluntas legis*, es decir, por la excepcionalidad de la creación de un nuevo municipio por segregación, actualmente proclamada por el artículo 93.2 de la Ley 5/2010. El referido dictamen llega a la conclusión de que es conforme al ordenamiento jurídico denegar la segregación de la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio de Fuente Carreteros por no cumplir dos de los requisitos exigidos por el artículo 8 de la Ley de Demarcación Municipal de Andalucía: población no inferior a cuatro mil habitantes (el número de habitantes del núcleo de población de Fuente Carreteros era entonces de 1.299) y existencia entre el núcleo de población que pretende segregarse y el municipio matriz de una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable de una anchura mínima de siete mil quinientos metros (los propios promotores de la segregación afirmaron que el núcleo de Fuente Carreteros dista del de Fuente Palmera seis mil doscientos metros).

En el expediente examinado, el Consejo Consultivo consideró necesario profundizar en el análisis de otras exigencias legales cuyo cumplimiento resulta dudoso en estos momentos. En concreto, el artículo 93.2 de la Ley 5/2010 exige que *"entre los núcleos principales de población del municipio matriz y*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*del territorio que pretende la segregación exista una notable dificultad de acceso caracterizada por la distancia, orografía adversa, duración del trayecto en vehículo automotor, carencia de servicio público de transporte de viajeros u otras de similar naturaleza".*


En este punto, el dictamen 125/2015 señala que, aunque en la memoria que acompaña a la iniciativa de segregación se indica que el núcleo matriz "se encuentra a una distancia aproximada de 8 Km. de Fuente Carreteros y este distanciamiento físico da lugar a un desconocimiento de la realidad social y políticas de Fuente Carreteros que dificultan la solución de los problemas planteados por sus vecinos", tales afirmaciones contrastan con la observación que puede realizarse a vista de satélite, y con los datos que ofrece el informe sobre la incidencia de la dicha iniciativa en la ordenación del territorio. En efecto, en dicho informe, elaborado por la Secretaría General de Ordenación del Territorio, consta que el núcleo de población de Fuente Carreteros, con una población de 1.199 habitantes (dato que es preciso aclarar con la certificación relativa al número de vecinos, pues consultada la base de datos del INE figura una población de 1.148 habitantes, con lo que la ELA habría perdido 148 habitantes, un 12% de población, desde la anterior iniciativa de segregación) y la distancia desde este núcleo al núcleo principal de Fuente Palmera es de 6.800 metros por carretera (distancia A del plano que figura en el documento 17-2), y 5.500 metros lineales (distancia B). Sobre este mismo dato, los promotores de la anterior iniciativa de segregación señalaron en su día, como antes se ha dicho, que el núcleo de Fuente Carreteros dista 6.200 metros del de





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Fuente Palmera. En este mismo sentido, debe profundizarse en el concepto "notable dificultad de acceso", cuya existencia resulta en principio cuestionable, tanto por razones de distancia, como por la orografía del terreno y la corta duración del trayecto en vehículo automotor, independientemente de que no exista transporte público de viajeros entre los dos núcleos de población.



A este respecto, se ha incorporado al expediente informe del Secretario General del Ayuntamiento de Fuente Palmera (2 de marzo de 2015), en el que se señala que la delimitación territorial del término municipal de Fuente Palmera es discontinua, al ubicarse entre los núcleos de población de Fuente Carreteros y Fuente Palmera el término municipal de Écija (municipio perteneciente a otra provincia), lo cual es contrario a lo previsto en el artículo 89.3 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Sin perjuicio de reconocer que la disposición adicional segunda de la Ley permite el mantenimiento de las discontinuidades territoriales existentes, señala dicho informe que resulta patente la voluntad del legislador de corregir éstas, según se desprende de la disposición final quinta de la LAULA. Sigue indicando el informe que en esta situación el Ayuntamiento matriz no puede garantizar la prestación de numerosos servicios públicos en la Entidad Local Autónoma de Fuente Carreteros sin contar con el consentimiento de otro municipio ajeno a los intereses del municipio matriz (ejemplo: red de abastecimiento de agua y alcantarillado). Por ello, considera que la propuesta para el término municipal del nuevo municipio se ajusta a lo previsto en Ley de Autonomía Local de Andalucía, y en este sentido quedaría acreditado el cumpli-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

miento del requisito previsto en el artículo 93.2.c) de la LAULA, "ya que si bien la distancia habida entre los núcleos no es excesiva, la discontinuidad del término municipal incide negativamente en la prestación eficaz de servicios públicos".

Se introduce así, por primera vez, un dato que no había sido tenido en cuenta en el expediente, y desde luego no había sido valorado en el contexto ahora analizado. Sólo en el informe de la Diputación de Córdoba se indica que el término municipal de Fuente Palmera presenta la singularidad de ser discontinuo: existe una parte del término municipal donde se sitúan los núcleos urbanos de Fuente Carreteros y Silillos, que está separado del resto del término municipal por el límite provincial de Sevilla.

No se rebaten en ningún caso los datos contenidos en el informe de la Secretaría General de Ordenación del Territorio sobre la distancia desde Fuentes Carreteros al núcleo principal de Fuente Palmera (6.800 metros; en la anterior iniciativa de segregación se hizo constar una distancia inferior: 6.200 metros). Por el contrario el informe del Secretario reconoce que la distancia no es excesiva, y desde luego no se ha profundizado en los extremos exigidos por este Consejo en relación con la exigencia de "notable dificultad de acceso", cuestionada por la corta distancia, así como por la orografía del terreno y la corta duración del trayecto en vehículo automotor, independientemente de que no exista transporte público de viajeros entre los dos núcleos de población.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Aunque en la memoria justificativa de la segregación se hablaba de un mantenimiento mínimo de la carretera, con firme en mal estado, baches, curvas y pendientes, se desconoce si estas circunstancias se mantienen en este momento y en cualquier caso hay que considerar que el defectuoso mantenimiento de la carretera que une los dos núcleos de población invita a demandar de la Administración competente las reparaciones y mejoras correspondientes, sin que dicho dato avale la creación de un municipio, y desde luego no cabe presumir que la distancia sea en este caso un factor que supone para Fuente Carreteros el "desconocimiento de su realidad social y política y que dificulta la solución de los problemas planteados por sus vecinos".

En cualquier caso, el problema de las discontinuidades territoriales (los denominados enclavados) tiene su propio tratamiento, encaminado a la corrección de tales discontinuidades mediante procedimiento instruido por la Dirección General de Administración Local, valorando su incidencia en la organización administrativa de los municipios afectados y las demás circunstancias previstas en el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, sin que la eliminación de tales discontinuidades pase por creación de un nuevo municipio.

A lo anterior se añade que el cumplimiento de los requisitos reglados es presupuesto necesario, pero no suficiente para que prospere la iniciativa de segregación, debiendo respetarse, el margen de apreciación del Consejo de Gobierno en la estimación de los restantes, que formalmente aparecen motivados



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en el expediente. Como indica el Tribunal Supremo en sentencia de 26 de noviembre de 1992, *"la resolución de la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomía exige una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local, de cuya ponderación resulta que en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales) debe primar el interés autonómico... que comporta un control administrativo de oportunidad como manifestación puntual de aquel interés concurrente"*.

En suma, el Consejo Consultivo considera que no está acreditado en el expediente el requisito del artículo 93.2.c) de la LAULA, de manera que falta una de las exigencias que, "al menos", deben concurrir para que pueda prosperar la iniciativa de creación de un municipio por segregación.

### CONCLUSIÓN

**Se dictamina desfavorablemente** el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba la creación del municipio de Fuente Carreteros por segregación del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba)".





**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a veintinueve de abril de dos mil quince.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.: María A. Linares Rojas



**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES  
INSTITUCIONALES.- SEVILLA**



CONSEJO CONSULTIVO

VOTO PARTICULAR que, al amparo de los artículos 23 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, 22.1.a) y 60.3 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, formulan los Consejeros Gutiérrez Rodríguez y Sánchez Galiana al dictamen de la Comisión Permanente sobre el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba la creación del municipio de Fuente Carreteros por segregación del término municipal de Fuente Palmera (Córdoba)".

Compartimos con el dictamen que no está acreditado en el expediente el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 93.2.c) de la LAULA, de manera que falta una de las exigencias que, "al menos", deben concurrir para que pueda prosperar la iniciativa de creación de un municipio por segregación. Sin embargo, discrepamos del sentir mayoritario, como ya ha ocurrido en otras ocasiones, cuando considera que la normativa aplicable a este caso no es la Ley de Bases de Régimen Local, en la nueva redacción dada su artículo 13 por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sino la normativa existente cuanto se puso en marcha el expediente de segregación.

La lectura de la parte final del fundamento jurídico II de este dictamen permite comprobar que lejos de ser ésta la solución jurídica que el Consejo considera más acertada, éste re-





## CONSEJO CONSULTIVO

conoce que *"la cuestión no resulta pacífica y los argumentos antes referidos no son los más convincentes para sostener la tesis que sostiene la Administración consultante"* y, tras afirmar que *"estas citas jurisprudenciales ponen de manifiesto una cierta contradicción"*, añade que *"aunque Fuente Carreteros no supera el requisito de población establecido en la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985, se anuncia ya que la interpretación de la Consejería Consultante, con no ser la única posible, es una interpretación razonable frente al silencio del legislador, y desde esta óptica se podría dictaminar la propuesta favorablemente, aun sin dejar de recordar que este Consejo Consultivo avanzó en su dictamen 98/2014 (y ello sin entrar en mayor concreción porque dicha cuestión no formaba parte del objeto de la consulta facultativa entonces formulada), la tesis de la inmediata aplicación del requisito de población previsto en la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985 a procedimientos de segregación iniciados con anterioridad"*.

Cabe preguntarse entonces por qué razón si el Consejo Consultivo de Andalucía consideró en su dictamen 98/2014 que la única tesis posible era la de la inmediata aplicación del requisito de población previsto en la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985 a procedimientos de segregación iniciados con anterioridad, ahora cambia de criterio y, aunque no se diga expresamente, sin compartir la posición de la Administración consultante, la valida simplemente por ser "razonable".



## CONSEJO CONSULTIVO

La tarea del Consejo Consultivo de Andalucía no debe ser, en modo alguno, distinguir las interpretaciones razonables de las irracionales, dictaminando en todo caso favorablemente los expedientes en los que exista un interpretación razonable (pues ese hubiese sido el sentido del dictamen de no carecer la ELA de otro de los requisitos exigidos), sino sentar criterio y doctrina sobre cuál sea en cada caso, de las varias posibles (e incluso razonables), la interpretación más correcta, la más acertada o la única válida para obtener un dictamen favorable.

Más adelante analizaremos si la ofrecida por la Administración, y aceptada por la mayoría del Consejo, es "*una interpretación razonable frente al silencio del legislador*", y si verdaderamente ha existido tal silencio. Pero, dejando al margen por el momento estas cuestiones, incluso si se aceptara la tesis de la Administración de la no aplicación a este caso de lo dispuesto ahora en el artículo 13.2 de la Ley de Bases de Régimen Local en cuanto al mínimo poblacional exigible para poder llevar a cabo la segregación (5.000 habitantes), entendemos que, de acuerdo con la normativa andaluza que resultaría de aplicación, Fuente Carreteros tampoco superaría el umbral previsto (4.000 habitantes).

Los Consejeros firmantes de este voto particular debemos reiterar, como ya pusimos de manifiesto en el voto particular presentado en relación con el dictamen 816/2013, nuestra dis-





## CONSEJO CONSULTIVO

crepancia respecto a que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, hubiese supuesto una derogación tácita 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, en lo que no hubiese sido afectado por las sentencias de 14 de abril de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, confirmadas por sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2010 y 25 de enero de 2011.

Ese argumento de la derogación tácita del requisito poblacional (4.000 vecinos) previsto en el Reglamento de Demarcación Municipal de 2005 sirvió entonces para dictaminar favorablemente el Decreto de segregación de Valderrubio, pese a las dudas que al propio dictamen, en su fundamento jurídico I, generaba la cuestión: *"es evidente que la cuestión de la derogación tácita de los preceptos mencionados no es pacífica, admitiendo diversas soluciones en función del operador jurídico que trabaje con la norma"*.

Dudas que vuelven a reflejarse en el fundamento jurídico II.1 de este dictamen: *"Aun advirtiendo que no resulta pacífica la conclusión sobre la incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 93 de la LAULA y la citada regulación reglamentaria, el Consejo Consultivo, considerando que la interpretación realizada por la Administración aparece fundada en Derecho y no resulta en modo alguno irrazonable, dictaminó favora-*



## CONSEJO CONSULTIVO

*blemente la propuesta sometida a dictamen, pese a que el núcleo de población cuya segregación se postulaba en aquella ocasión no supera el mínimo de habitantes exigido por el Reglamento, como también sucede en este supuesto".*

Por ello, no podemos compartir tampoco las consideraciones vertidas en este Dictamen sobre el cumplimiento de los requisitos que, para la creación de municipios por segregación, se establecen en el artículo 93.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Efectivamente, la creación de municipios se regula en Andalucía en los artículos 92 a 104 de la Ley 5/2010 y en los Capítulos II y V del Decreto 185/2005. En esta regulación conviene ahora destacar el artículo 13 del Decreto 185/2005, que señala que *"para la creación de un nuevo Municipio por segregación será necesaria la concurrencia de las siguientes circunstancias: [...] c) Que el nuevo Municipio cuente con una población no inferior a cuatro mil vecinos y vecinas..."*.

Como ya hemos avanzado, en nuestra opinión el artículo 13 del Decreto 185/2005 continúa en vigor, y así se recoge en el propio Decreto del Consejo de Gobierno sometido a dictamen, en cuyo Fundamento de Derecho primero se cita como norma aplicable.

El artículo 93.2 de la Ley 5/2010 que, según el Dictamen, derogaría tácitamente el Decreto 185/2005, dispone que *"la*





## CONSEJO CONSULTIVO

*creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional, solo se hará sobre la base de núcleos de población y necesitará, además de la conformidad expresa, acordada por mayoría absoluta, del pleno del ayuntamiento del municipio que sufre la segregación, la concurrencia de, al menos, las siguientes circunstancias:...*". Ciertamente, no es necesario realizar un gran esfuerzo intelectual para interpretar que los requisitos mínimos fijados en la LAULA son, precisamente eso, requisitos mínimos que podrán ser completados por otros fijados reglamentariamente, y, sin lugar a dudas, los requisitos establecidos en el Decreto 185/2005, que no han sido anulados por los Tribunales, permanecen vigentes en tanto no sean derogados de forma expresa. Y en particular, los requisitos en cuestión, establecidos en el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía, tan sólo suponen un desarrollo o complemento de la Ley.

Debemos tener en cuenta que la propia Ley no se considera a sí misma como regulación completa, al establecer unos requisitos mínimos, a los que se podrían sumar otros, establecidos reglamentariamente, siempre que ello no supusiera una contradicción o incompatibilidad con lo dispuesto en la Ley. Ciertamente no es este el caso, ya que, teniendo en cuenta el carácter excepcional de la segregación de municipios, ampliamente predicado tanto en la normativa básica estatal como en la autonómica, los requisitos establecidos en el Decreto de Demarcación de Andalucía van precisamente a salvaguardar los criterios mínimos de orden material, y en particular, como se-



## CONSEJO CONSULTIVO

ñaló la Sentencia del TSJA de 28 de enero de 2009, el hecho de que se trate de núcleos de población territorialmente diferenciados y que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales. Así pues, estimamos, en relación con el desarrollo reglamentario en cuestión, que ni la LAULA constituye una regulación integral de la materia, ni este Reglamento resulta incompatible con la misma, sino todo lo contrario.

Dicho de otra manera, para que se produzca una derogación tácita debe producirse una incompatibilidad de contenidos normativos entre la norma posterior y la anterior. Y en este caso, al prever el artículo 93.2 de la Ley 5/2010 únicamente un contenido mínimo -"*...al menos...*"-, que podría ser, por tanto, completado por vía reglamentaria, tal incompatibilidad de contenidos normativos no se produce.

En suma, y como hemos indicado, el artículo 13 del Decreto 185/2005, plenamente vigente, establece unos requisitos o presupuestos reglados, respecto de los que no cabe discrecionalidad alguna, según deriva, además, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1992 y 16 de enero de 1998, citadas en el propio Dictamen. Los elementos reglados constituyen, pues, un presupuesto necesario e ineludible para la creación del Municipio en cuestión.

Entre los presupuestos reglados establecidos en el Decreto 185/2005, se encuentra, entre otros, que el nuevo municipio





## CONSEJO CONSULTIVO

cuenta con una población no inferior a cuatro mil vecinos y vecinas. Resulta evidente, y así se reconoce en el propio Dictamen, el incumplimiento de este requisito relativo a la población, siendo inviable la creación del nuevo municipio, teniendo además en cuenta que el artículo 93.2 de la Ley 5/2010 califica como excepcional la creación de municipios, de forma que si no se cumplen los diferentes presupuestos reglados, la segregación propuesta sería contraria a esta Ley.

Todo parece indicar que la Administración autonómica pretende actuar en este asunto con una absoluta discrecionalidad, cuando numerosos pronunciamientos judiciales han establecido que estamos ante una actividad reglada.

Ciertamente, desde la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, hasta la reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, dispuso de un periodo de más de tres años para aprobar un nuevo Reglamento de Demarcación Municipal, que hubiese permitido suprimir requisitos no previstos expresamente en la Ley, y desarrollar, en el sentido de una mayor flexibilidad, los que la propia Ley establece. Ello hubiese permitido quizás la segregación por la que venían luchando insistentemente desde hacía demasiado tiempo -mucho más de los 18 meses previstos en la normativa para resolver este tipo de expedientes- un número considerable de Entidades loca-



## CONSEJO CONSULTIVO

les autónomas de Andalucía, y a las que el Gobierno andaluz siempre ha dado un no por respuesta.

Ahora, sin embargo, ese cambio normativo autonómico llegaría, en nuestra opinión, demasiado tarde, pues habría de respetar en todo caso lo establecido con carácter básico por el Estado. Y de ello era, sin duda, consciente el dictamen 816/2013 -aprobado cuando estaba ultimándose la tramitación parlamentaria de la reforma aludida- por lo que al final se decantó por hacer una interpretación sui generis de la legalidad vigente con apoyo en el principio de autonomía, de tal modo que residenciaba en el propio municipio la voluntad de exigir o no, para la segregación, todos y cada uno de los requisitos establecidos, sin que nada tenga que oponer a ello la Administración autonómica. Y ello, olvidando que la autonomía local no consiste en la libre opción de cumplir con la ley, ni podría tampoco consistir en el derecho a la segregación, como recuerda la STS, Sala Tercera, de 13 de diciembre de 2012, recogiendo la sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, de fecha 20 de julio de 2009: *"no ha de olvidarse que ésta viene referida en los artículos 137 y 140 de la Constitución en relación, entre otros entes, a los municipios -y no a las porciones de los mismos que pretenden la segregación municipal-, por lo que... para llegar a alcanzar la autonomía -que nadie discute-, es necesario que previamente se adquiera la condición de municipio, y para llegar a esta condición se han de cumplir una serie de requisitos previstos en la ley"*.





## CONSEJO CONSULTIVO

Comprendiendo las legítimas aspiraciones de muchos vecinos de las entidades afectadas, lo cierto es que nos hemos encontrado en Andalucía con una regulación legal y reglamentaria que ha venido impidiendo jurídicamente acceder a la condición municipal que en estos casos se demandaba. De tal modo que la elevación del requisito poblacional de los 4.000 vecinos previsto en Andalucía, a los 5.000 que se prevén ahora con carácter básico para todo el territorio nacional tras la aprobación de la normativa básica contenida en la Ley de Racionalización y Sostenimiento de la Administración Local, no va a tener en realidad incidencia prácticamente en ninguna de las Entidades locales autónomas que pretenden en Andalucía segregarse de sus respectivos municipios matrices.

Pero volviendo a la cuestión de la razonabilidad de la tesis que mantiene en este expediente la Administración, ante - dice el dictamen- el silencio del legislador, es conveniente que contextualicemos mínimamente la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para demostrar que la interpretación que pretende hacerse del supuesto silencio del legislador no es en absoluto razonable.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reformada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tras enunciar en su artículo 13.1 que "la creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos



## CONSEJO CONSULTIVO

*municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local", establece en su apartado 2 unos requisitos mínimos: "La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados". Los criterios fijados por la Ley en esta materia resultan esenciales, ya que a la hora de interpretar los preceptos legales, la hermenéutica debe estar presidida por el espíritu restrictivo derivado de la voluntas legis y de la voluntas legislatoris.*

Desde esta perspectiva, puede indicarse que en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se advierte una especial preocupación por el supuesto de creación de nuevos municipios, manifestada en el establecimiento de unas condiciones mínimas que habrán de concurrir en todo proceso de creación. Ya en el Preámbulo de la Ley se encuentran diversas alusiones al aspecto económico, poniendo de relieve la precaria situación de las haciendas locales y la necesidad de que los entes locales cuenten con recursos suficientes susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama (aspecto que tiene su proclamación en el artículo 142 de la Constitución). El espíritu que anida en el Preámbulo de la Ley 7/1985 ha generado una tenden-





## CONSEJO CONSULTIVO

cia a la supramunicipalidad, favoreciendo las técnicas de agrupación y evitando las prácticas atomizadoras. Así, el artículo 13.3 de dicha Ley, modificado por la Ley 57/2003, previene que el Estado podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Y, como se ha advertido, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, vigente desde el 31 de diciembre de 2013, ha venido a establecer nuevas condiciones mínimas que habrán de concurrir en todo proceso de creación, como es la relativa al número mínimo de habitantes que ha de tener el núcleo de población que pretenda constituirse en nuevo municipio, además de regular de forma pormenorizada la fusión de municipios y establecer medidas que favorezcan dicha fusión. El Preámbulo es claro a señalar que la pretensión de las medidas adoptadas en la Ley es la de *"superar la atomización del mapa municipal"*.

Esta preocupación no era exclusiva de la legislación estatal, pues, en el ámbito autonómico, el artículo 12 de la derogada Ley 3/1983, de 1 de junio (de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma), establecía que en el marco de la legislación de régimen local, el Consejo de Gobierno fomentará la utilización por los municipios de fórmulas asociativas encaminadas a lograr una distribución óptima de recursos escasos y a lograr la máxima funcionalidad en las inversiones públicas.



## CONSEJO CONSULTIVO

En la misma línea, también la derogada Ley 7/1993 albergaba esta idea, revelando el propósito, manifestado en su Exposición de Motivos, de potenciar las fórmulas asociativas que racionalicen y aúnen esfuerzos y recursos, en orden a la configuración de un servicio público de calidad, cuya prestación esté presidida, entre otros, por los principios de eficacia y eficiencia; y, en cuanto a la creación de nuevos Municipios por segregación, se afirmaba que *"había que optar entre las dos soluciones radicales con que se puede afrontar tan candente cuestión: o se facilitaban las tendencias centrífugas que pretenden obtener respaldo jurídico, y aún filosófico, a partir de una peculiar interpretación de la cláusula institucional de salvaguardia de la autonomía municipal, o por el contrario, se seguía el criterio del legislador básico que, en buena doctrina y en consonancia con el ideal antes apuntado de creación de un complejo armonioso entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, la nueva reflexión y el buen sentido demandan. Siguiendo esta línea, se ha estimado prudente fijar unos mínimos de población y distancia del núcleo que se pretende segregar del originario, que avalen la viabilidad de aquél en el supuesto de que se culmine el proceso de independencia"*.

La Ley 5/2010, a que repetidamente hemos aludido, sigue en la línea apuntada por las anteriores, y aunque no hace mención alguna en su Exposición de Motivos a la creación de nuevos municipios, sí dispone en su artículo 93.2 que la creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional,





## CONSEJO CONSULTIVO

solo se hará sobre la base de núcleos de población y necesitará, además de la conformidad expresa, acordada por mayoría absoluta, del pleno del Ayuntamiento del municipio que sufre la segregación, la concurrencia de las circunstancias expresadas anteriormente. De esta forma, aun considerando excepcional la creación de nuevos municipios, la admite, como no podía ser menos, siempre que se den una serie de circunstancias atinentes a criterios de población, distancia, señas de identidad, etc.

Conocedor de todo ello, el reciente Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 98/2014, literalmente ha indicado, dado el carácter de Superior Órgano Consultivo de este Consejo, que *«es necesario recordar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, ha sido modificada por la Ley 27/2013. En concreto, como ya se ha dicho más arriba, se modifica el artículo 13.2, que establece unos requisitos mínimos: "La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados"»*. Y continúa afirmando que *«el citado precepto es aplicable al presente supuesto ya que la Ley 27/2013 entró en vigor el 31 de diciembre de 2013. Por otro lado, establece su disposición adicional tercera que "las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades*



## CONSEJO CONSULTIVO

*Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas"».*

Tras ello, el dictamen 98/2014 concluye: «Ha de destacarse que la Ley 27/2013 no ha establecido régimen transitorio alguno en lo que a la creación de municipios respecta -como sí lo ha hecho, por ejemplo, con las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio en constitución-, lo que se traduce en la inmediata aplicación del requisito mínimo relativo a la población, independientemente de la fecha en la que se iniciara el procedimiento, pues tratándose de una disposición de derecho material que deroga la regulación anterior es inmediatamente aplicable, como se desprende del artículo 2.2 del Código Civil».

Y desarrolla esta ratio decidendi en los siguientes términos: «De esta forma, el Decreto por el que ha de aprobarse o denegarse la creación del nuevo municipio se va a dictar con posterioridad a su entrada en vigor, por lo que el requisito relativo al mínimo de población ha de aplicarse inexorablemente, máxime cuando, como también se ha advertido, no se ha adoptado ningún régimen transitorio, lo que no viene sino a confirmar que la voluntad del legislador es la inmediata aplicabilidad de la norma en cuestión, ya que en caso contrario





## CONSEJO CONSULTIVO

*habría establecido un período de transición, como sí ha querido hacer con las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio en constitución, al establecer 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 regirá por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente"».*

A la vista de lo anterior, la voluntad del legislador no puede ser interpretada -razonablemente- más que como la de que los nuevos requisitos exigidos para la creación de municipios fueran inmediatamente aplicables no sólo a los expedientes que se iniciaran tras su entrada en vigor, sino también a los expedientes cuya tramitación no hubiese aún finalizado, como es el caso que nos ocupa, y el de otros muchos que llevan años esperando la actuación del Gobierno de la Junta de Andalucía.

Por todo ello, aunque el procedimiento de segregación de la Entidad local autónoma de Fuente Carreteros se iniciase con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, lo cierto es que el Decreto por el que ha de aprobarse o denegarse la creación del nuevo municipio se va a dictar con posterioridad a su entrada en vigor, por lo que el requisito relativo al mínimo de población ha de aplicarse inexorablemente, en el



## CONSEJO CONSULTIVO

sentido expresado, máxime cuando, como también se ha advertido, no se ha adoptado ningún régimen transitorio para estos supuestos. Y ello, sin que quepa por ello hablar de retroactividad como tiene que reconocer el propio dictamen en su fundamento jurídico II.2: *"Sobre la alegada retroactividad contraria a la seguridad jurídica, basta con remitirnos a las consideraciones que al respecto se exponen en las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2012 y 15 de marzo de 2013 para señalar que la hipotética aplicación de la norma a procedimientos iniciados con anterioridad no incurriría en ningún supuesto de irretroactividad con efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, ni anula efectos jurídicos ya agotados. La eventual aplicación de la nueva redacción del artículo 13.2 de la Ley 7/1985 a procedimientos de segregación iniciados con anterioridad no supondría tampoco el desconocimiento de derechos adquiridos, por lo que no parece procedente la invocación de la disposición transitoria cuarta del Código Civil"*.

El artículo 13.2 de la Ley de Bases de Régimen Local establece, pues, un requisito mínimo o presupuesto reglado, respecto del que no cabe discrecionalidad alguna. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado, en sentencia de 26 de noviembre de 1992, que *"la resolución de la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomía exige una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local, de cuya ponderación resulta que en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial*





## CONSEJO CONSULTIVO

*(procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales) debe primar el interés autonómico, ... que comporta un control administrativo de oportunidad como manifestación puntual de aquel interés concurrente". Así, como ha reconocido el Tribunal Supremo en sentencia de 16 de enero de 1998, "dado que las entidades locales menores tienen un carácter contingente y voluntario (STC 214/1989) cuya resolución definitiva corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma [...] 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".*

Aun cuando la sentencia transcrita se refiere a la creación de entes locales menores, es perfectamente trasladable, con mayor razón aún, a la creación de municipios, de tal manera que puede afirmarse que, aunque la decisión relativa a la creación del nuevo municipio sea discrecional -y también excepcional, como hemos expuesto-, existen además una serie de elementos reglados que se constituyen en presupuesto necesario para la creación.

Y uno de esos presupuestos reglados y requisito mínimo objetivable para la constitución de un nuevo municipio es la existencia de "núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes". En el presente caso,



## CONSEJO CONSULTIVO

como ya hemos adelantado, el núcleo de Fuente Carreteros, que ronda los 1.200 habitantes, no cumple con el requisito de población legalmente exigido, ni ahora por la legislación básica estatal, ni antes por la normativa autonómica, que, en contra de lo que sostiene el dictamen, estaba cifrado en 4.000 vecinos, por la interpretación conjunta de lo dispuesto en la Ley de Autonomía Local de Andalucía y en el Reglamento de Demarcación Municipal.

Siendo ello así, es evidente que no puede crearse el nuevo municipio por incumplir el requisito mínimo que impone el citado artículo 13.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, a pesar del cambio de criterio del Consejo Consultivo acerca de la "duda" sobre la modificación sobrevenida del artículo 13 de la LBRL por medio de la LRSAL, duda que en absoluto se planteaba en el reciente Dictamen 98/2014, y ello con independencia de la endeble fundamentación jurídica esgrimida por la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma, así como de la parca "contestación" de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, en absoluto, compartimos.

Por todo lo expuesto, los Consejeros firmantes de este voto particular, comprendiendo las legítimas aspiraciones de sus vecinos, a quienes se les negó la segregación cuando hubiese sido jurídicamente posible, consideramos que la creación del





## CONSEJO CONSULTIVO

Municipio de Fuente Carreteros es, en estos momentos, inviable, al incumplir los requisitos previstos por la normativa vigente.

Al margen de todo lo anterior, debemos recordar en este voto particular que el Gobierno de la Junta de Andalucía se encuentra en estos momentos en funciones, por lo que el dictamen debería haber hecho un análisis del artículo 37 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, en virtud de cual deberá limitar *"su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados"*. Hubiese sido conveniente un pronunciamiento expreso del Consejo Consultivo sobre si el Gobierno en funciones está habilitado, no ya para solicitar dictámenes de este órgano, sino también si el Consejo de Gobierno puede aprobar disposiciones normativas de carácter general, no regladas, que responden por tanto a una voluntad política y publicarlas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con su consiguiente entrada en vigor. Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, con el Decreto de segregación de Domingo Pérez, que fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 66, de 8 de abril de 2015, (aunque es cierto que cuando fue aprobado por el Consejo de Gobierno éste no estaba aún en funciones), o con la modificación del decreto regulador del Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, vigente desde 2011, con el fin de reforzar la estructura de este órgano consultivo y otorgarle el



## CONSEJO CONSULTIVO

máximo nivel de representación, aprobado por el Consejo de Gobierno el día 24 de marzo de 2015, dos días después de celebradas las elecciones autonómicas andaluzas, y cuando ya se encontraba en funciones, que fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 59, de 26 de marzo de 2015.

Granada, a 29 de abril de 2015.

Francisco J. Gutiérrez Rodríguez

José A. Sánchez Galiana



## MEMORIA QUE SE UNE AL EXPEDIENTE DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE FUENTE CARRETEROS POR SEGREGACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE FUENTE PALMERA (CÓRDOBA) EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN EMITIDO EN EL MISMO POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el procedimiento incoado por el Excmo. Ayuntamiento de Fuente Palmera (Córdoba) para la constitución, mediante segregación de su término municipal, del nuevo municipio de Fuente Carreteros sobre la base de la actual Entidad Local Autónoma (ELA) con el mismo nombre, el Consejo Consultivo de Andalucía ha tenido ocasión de pronunciarse hasta en tres momentos en los términos que a continuación reseñamos de manera sintética:

- Dictamen 125/2015 (sesión de 25 de febrero de 2015) en el que concluye con la devolución del expediente al órgano instructor de la Administración autonómica por entender que debe mejorarse la acreditación de la circunstancia de viabilidad económica del nuevo municipio proyectado prevista en el artículo 93.2.d) de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y que no resulta acreditada la circunstancia prevista en el artículo 93.2.c) de ese mismo texto legal, que identificamos como notable dificultad de acceso entre los núcleos de población principales del municipio matriz y del que haya de constituirse.
- Dictamen 299/2015 (sesión de 29 de abril de 2015) en el que, una vez conforme con la nueva documentación generada en pos de acreditar la solvencia económica de la creación del nuevo municipio, concluye dictaminando desfavorablemente el expediente sometido a su parecer por entender que no está acreditado en el mismo el requisito del artículo 93.2.c) de la LAULA.
- Dictamen 3/2018 (sesión de 10 de enero de 2018) en el que ante la nueva solicitud que se le somete a consideración con documentación aportada al expediente por las entidades locales interesadas, acuerda la inadmisión de la solicitud.

Conforme a lo advertido por el Consejo Consultivo de Andalucía en su primer dictamen se requirió por la Consejería competente de la Junta de Andalucía (en concreto, por la Dirección General de Administración local) al Ayuntamiento de Fuente Palmera para que vertiera al expediente sus consideraciones sobre las observaciones expresadas por el Consejo Consultivo.

Como resultado de ese requerimiento el Ayuntamiento promotor del procedimiento, mediante escrito de 2 de marzo de 2015, justifica la existencia y acreditación de la circunstancia prevista en el artículo 93.2.d) de la LAULA en base a los siguientes argumentos que dan contenido a un nuevo documento que aportan al expediente como "Adenda de fecha 27 de febrero de 2015 al documento relativo al cumplimiento del artículo 93.2.c) de la ley 5/2010, referido a la acreditación de que entre los núcleos principales de población del municipio matriz (Fuente Palmera) y del territorio que pretende la segregación (Fuente Carreteros) existe una notable dificultad de acceso caracterizada por la distancia, orografía adversa, duración del trayecto en vehículo automotor, carencia de servicio público de transporte de viajeros u otras de similar naturaleza":

- Una distancia aproximada de 8 kilómetros entre el núcleo de población de Fuente Carreteros y el núcleo capitalino del municipio matriz.
- La discontinuidad territorial de la que adolece el término municipal de Fuente Palmera, de suerte que el acceso desde el territorio cuya segregación se pretende hasta el núcleo de Fuente Palmera ha de discurrir necesariamente o por los términos municipales de Hornachuelos y Palma del Río o por el de



<b>Código:</b>	43Cve659C2CCLJ0I50fN9STXuaZJT3	<b>Fecha</b>	21/09/2018
<b>Firmado Por</b>	JUAN MANUEL FERNANDEZ ORTEGA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	1/5



Écija (en la provincia de Sevilla) y que tal circunstancia dificultaría de suyo cualquier prestación de servicios intramunicipales necesitadas de infraestructuras o instalaciones continuas por mera evidencia física.

- En dicho documento se detalla el recorrido real que cualquier ciudadano ha de realizar para desplazarse desde la Casa Consistorial de Fuente Carreteros y el Ayuntamiento de La Colonia de Fuente Palmera y se justifica suficientemente la distancia “funcional” entre ambos núcleos de población.

Tras la emisión del Dictamen 299/2015 del Consejo Consultivo de Andalucía, por parte del ayuntamiento de Fuente Palmera, en tanto que promotor del procedimiento de segregación, vuelve a presentar nuevos escritos alegatorios.

El primero de estos escritos es el de fecha de 12 de noviembre de 2015 en el que vuelven a reiterarse algunos argumentos antes esgrimidos y se aportan otros nuevos, que sintéticamente se refieren a:


- La ruptura con el precedente administrativo en que incurre el Consejo Consultivo, que en otros expedientes de segregación anteriores y sometidos a idéntico régimen jurídico ha dictaminado favorablemente sin entrar en la observación de oposición que ahora inaugura (alude como concreto antecedente el caso de la segregación de Jatar -Granada-).
- La distancia ponderada en función del número de habitantes.
- El antecedente legislativo, a falta de desarrollo reglamentario de la LAULA, que no es otro que las previsiones al respecto que contenía la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía que, si bien como regla determinaba la distancia de 7,5 kilómetros como mínima entre ambos núcleos para que pudiera acordarse la creación de un nuevo municipio, establecía no obstante para los casos excepcionales de segregaciones de los territorios que estuviesen previamente constituidos como ELA la distancia de 5 kilómetros, lo que justificaría de forma suficiente la resolución favorable en el presente caso.
- La separación funcional existente entre Fuente Carreteros y Fuente Palmera, dado que los ciudadanos de la ELA están adscritos, a los efectos de la prestación de un número importante de servicios, a oficinas distintas de las existentes en el municipio matriz, de manera que se han de desplazar a las ubicadas en Posadas, Palma del Río o Écija.

En el segundo escrito de alegaciones en esta fase, con fecha de 8 de febrero de 2017, se adjuntan nuevos datos y documentación y está expresamente dirigido a enriquecer la acreditación cuestionada por el órgano consultivo, quedando integrado en el expediente, aun cuando dicho órgano haya acordado la inadmisión de la solicitud de un nuevo dictamen. Esta última incorporación documental, reiterando alegaciones en lo esencial ya formuladas con anterioridad, añade nuevos elementos que entendemos, junto con los anteriores, dignos de consideración para una resolución favorable:

- unanimidad de los acuerdos plenarios tanto de la ELA como del Ayuntamiento de Fuente Palmera en todos los actos que han necesitado en la tramitación del expediente de manifestación institucional a favor de la segregación;
- y experiencia contrastada en la gestión autónoma de todos los servicios de índole local por parte de la ELA de Fuente Carreteros, así como el ejercicio de competencias municipales, desde que fue constituida como tal.



<b>Código:</b>	43Cve659C2CCLJ0I50fN9STXuaZJT3	<b>Fecha</b>	21/09/2018
<b>Firmado Por</b>	JUAN MANUEL FERNANDEZ ORTEGA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	2/5





Lo anterior tiene especial relevancia por cuanto que la intervención que tienen los municipios afectados en los procedimientos de modificación de los términos municipales, según el espíritu y una correcta interpretación lógica y sistemática de la LAULA, no es la de mero solicitante particular.

El procedimiento administrativo que culmina con la modificación municipal es de la clase de procedimientos complejos en los que se suceden distintas fases y no todas necesariamente en la misma Administración Pública.

Así, la iniciación del procedimiento puede acordarse por el municipio o municipios afectados, por la diputación provincial o por la Junta de Andalucía (artículo 95.1 LAULA). Hay que tener desde ya muy presente que todos los posibles promotores de la modificación municipal son entes públicos sometidos al Derecho Administrativo y sus actos verdaderos actos administrativos. No estaríamos aquí en el esquema tradicional de los procedimientos administrativos a instancia de interesado en el que un interesado (normalmente sujeto privado) solicita una declaración de voluntad, de conocimiento, de juicio o de deseo de una Administración Pública (en términos de la definición clásica del acto administrativo). En el caso de las modificaciones de términos municipales, estamos en presencia de un actuar jurídico-administrativo de profunda significación política, que se ha regulado de manera que favorezca la movilización de diferentes instituciones administrativas en beneficio del acierto de la resolución. El ayuntamiento o la diputación, cuando acuerdan el inicio del procedimiento, no actúan como solicitante sino como verdadero promotor de la modificación municipal y ello debe tener consecuencias jurídicas en el resto del procedimiento.


En el presente procedimiento, tanto el municipio promotor como el resto de los municipios oídos, la Diputación Provincial de Córdoba, el Consejo Andaluz de Concertación Local, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba, así como el resto de órganos que han participado en su construcción, se han pronunciado expresa o tácitamente en sentido favorable a la creación del nuevo municipio.

Con base en lo anterior, debe reseñarse como esencialmente correcto, el criterio seguido por la Dirección General de Administración Local (DGAL) en la acreditación de la circunstancia consistente en la “notable dificultad de acceso” en cuya valoración se ha tenido en cuenta, de forma conjunta, toda la documentación que obra en el expediente, partiendo de la presunción de corrección de la generada en la fase local, sin perjuicio de los informes emitidos en fase autonómica sobre aquellos aspectos de su competencia y de la labor instructora llevada a cabo para la aclaración de las contradicciones o dudas.

Es preciso tener en cuenta, como ya antes dijimos que apuntó el Ayuntamiento promotor, que la LAULA, a diferencia de la Ley anteriormente vigente en la materia (Ley 7/1993, de 27 de julio reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía) no condiciona la acreditación de esta circunstancia a la existencia de más o menos kilómetros entre los principales núcleos de población del municipio matriz y el territorio a corregar, puesto que en su artículo 93.2c) no recoge un numerus clausus de los circunstancias que dan lugar



<b>Código:</b>	43Cve659C2CCLJ0I50fN9STXuaZJT3	<b>Fecha</b>	21/09/2018
<b>Firmado Por</b>	JUAN MANUEL FERNANDEZ ORTEGA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	3/5



a la existencia de la dificultad de acceso, sino que se refiere a que está caracterizada por “.....la distancia, orografía adversa, duración del trayecto en vehículo automotor, carencia de servicio público de transporte de viajeros u otras de similar naturaleza”.


Entre estas últimas características “de similar naturaleza” la DGAL ha tenido muy en cuenta la dificultad de acceso a los servicios públicos como consecuencia de diversas circunstancias que concurren en los diferentes expedientes. También se ha tenido presente el precedente que ha supuesto la creación del municipio de Játar por segregación del término municipal de Arenas del Rey, con el dictamen favorable del Consejo Consultivo, con una distancia de solo 6 Km (aunque sí con orografía adversa), puesto que la separación de dicho precedente puede generar un agravio comparativo y conllevar la vulneración de los principios constitucionales de 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 realidad, para el legislador andaluz, la circunstancia descrita en el artículo 93.2.c) no es sino una actualización del requisito establecido en la normativa básica (artículo 13) de que las segregaciones se hagan “sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados”. Las instrucciones aprobadas y seguidas para la confección de los padrones por el Instituto Nacional de Estadística (INE) hablan de núcleo de población separados cuando exista una distancia de 200 metros sin urbanizar. Como las circunstancias de vida y tecnología actuales no admiten en recto sentido tener una distancia tan corta como insalvable, se creyó necesario al redactar la LAULA que debiera establecerse una redacción que admitiese una valoración más flexible de tal requisito, de manera que fuese capaz de dar respuesta en cada momento histórico a la solo en apariencia sencilla cuestión de qué sea un núcleo de población separado. Es por tanto la imagen que se nos representa de cuánto, por dónde y cómo recorrer la distancia que separa a dos núcleos de población en condiciones de dificultad (o no óptimas) la que nos debe orientar para saber si estamos o no en presencia de la circunstancia descrita en el citado artículo de la LAULA y no solo la distancia kilométrica que establecía la Ley de Demarcación hoy derogada (que para el caso de la segregación de una ELA fijaba en 5 km). Solo imaginar el recorrido a pie, por falta de un fluido y frecuente servicio de transporte público y carencia de medio mecánico propio de desplazamiento, a través de descampado o por el arcén de una carretera o camino, en horas sin luz diurna, sin plenitud de facultades físicas por razón de edad, complexión o salud y con fenómenos climatológicos adversos puede darnos parámetro fiel de si la distancia entre los núcleos es racional y cabalmente salvable a los efectos de entenderlos como efectivamente separados.

Por último, es preciso resaltar que en los últimos dictámenes sobre los proyectos de decreto de segregación emitidos por el Consejo Consultivo de Andalucía se efectúan una serie de indicaciones que por su interés y conexión con el presente hemos de traer a colación. Concretamente, en el dictamen 477/2018, de 4 de julio, en el que el Consejo Consultivo se pronuncia desfavorablemente porque no se acredita la viabilidad económica del futuro municipio de Fornes, expresa que: *“En este plano, hay que hacer notar que el dictamen del Consejo Consultivo no es vinculante, de modo que el Consejo de Gobierno pueda apartarse del mismo si considera justificada la propuesta objeto de dictamen con arreglo a lo dispuesto en la LAULA y en la normativa básica. En particular, subrayamos que algunos de los requisitos enunciados por la LAULA responden a conceptos jurídicos indeterminados sobre los que inevitablemente existe un margen de apreciación, a menudo problemático, como lo es la Ciencia del Derecho”.*



<b>Código:</b>	43Cve659C2CCLJ0I50fN9STXuaZJT3	<b>Fecha</b>	21/09/2018
<b>Firmado Por</b>	JUAN MANUEL FERNANDEZ ORTEGA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	4/5





En conclusión, siendo el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía preceptivo y no vinculante, según establece el artículo 4 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, se propone al Consejo de Gobierno apartarse motivadamente del criterio expresado por el citado órgano de asesoramiento, por las consideraciones antes expuestas, algunas ya anunciadas por el mismo.

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fdo. Juan Manuel Fernández Ortega.



<b>Código:</b>	43Cve659C2CCLJ0I50fN9STXuaZJT3	<b>Fecha</b>	21/09/2018	
<b>Firmado Por</b>	JUAN MANUEL FERNANDEZ ORTEGA			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	5/5	