

**DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE EL PALMAR DE TROYA POR SEGREGACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE UTRERA.**

**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>	Resolución de 27-5-2014, de la Dirección General de Administración Local, por la que se acuerda la apertura del trámite de información pública.
<b>2</b>	Informe de 5-9-2014, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático.
<b>3</b>	Certificación del Acuerdo adoptado por la Diputación Provincial de Sevilla en sesión celebrada el 9-4-2015, informando respecto a al segregación.
<b>4</b>	Certificación del Acuerdo adoptado por el Consejo Andaluz de Concertación Local en sesión celebrada el 2-7-2015, informando respecto de la segregación.
<b>5</b>	Informe de 7-7-2016, de la Secretaría General Técnica.
<b>6</b>	Informe de 21-9-2016, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, PAPI00087/16-0.
<b>7</b>	Informe de 26-12-2017, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
<b>8</b>	Dictamen 478/2018, de 4 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, sobre la propuesta del Decreto.
<b>9</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>	9eavq761WTWRCMFwSe3V8n8nT4J1a0	<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	

**RESOLUCIÓN DEL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 27 DE MAYO DE 2014,  
POR LA QUE SE ACUERDA LA APERTURA DEL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL  
PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA DE SEGREGACIÓN  
DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA (SEVILLA), PARA SU CONSTITUCIÓN  
COMO NUEVO MUNICIPIO.  
EXPEDIENTE 001/2012/CMU.**

En relación con la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera de segregación de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya (Sevilla), para su constitución como nuevo municipio, 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 Sevilla, así como en los tabloneros de anuncios y sedes electrónicas del ayuntamiento o ayuntamientos interesados.

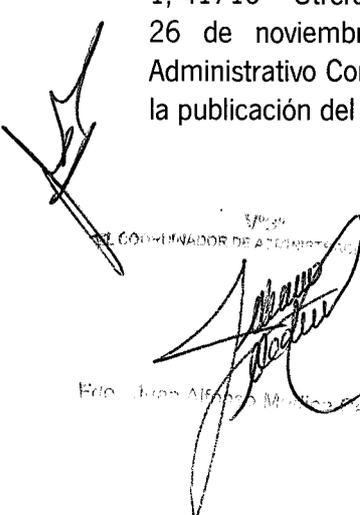
Cualquier persona física o jurídica interesada en examinar el expediente deberá pedir cita para ello, desde la publicación del primero de los anuncios hasta que termine el plazo de alegaciones, dirigiéndose a:

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES.  
Dirección General de Administración Local  
Plaza Nueva, nº 4  
SEVILLA – 41071.  
Teléfono: 955041000.

Las alegaciones podrán presentarse en el registro del Ayuntamiento de Utrera (Plaza de Gibaxa, nº 1, 41710 – Utrera ) 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, en el plazo de un mes, computado de fecha a fecha a partir del día siguiente al de la publicación del último Boletín Oficial en que se inserte el anuncio.

**EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

  
**Francisco Javier Camacho González.**

  
Edu. Juan Alfonso Martínez Pantoja

001/2012/CMU

001/2012/CMU

S L I D A	JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACION DEL TERRITORIO	
	JUNTA DE ANDALUCIA 10 SET. 2014	
	Registro General	18659 6
	Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático SEVILLA	

CONSEJERIA MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN  
DEL TERRITORIO  
Secretaría General de Ordenación del Territorio y  
Cambio Climático

Fecha: 5 de septiembre 2014  
Ref: PRP/GAB/JGD  
Asunto: Rdo. Informe Entidad Local  
Autónoma de El Palmar de  
Troja, para constituirse como  
nuevo municipio.

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y  
RELACIONES INSTITUCIONALES  
D.G. DE ADMINISTRACIÓN LOCAL  
PLAZA NUEVA, 4  
41071 SEVILLA

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERIA DE ADMIN. LOCAL Y RELAC. INSTITUCIONALES	
	17 SET. 2014	
	Registro General	21705 Hora
	Sevilla	

Adjunto se remite el informe realizado por el Servicio de Planificación Regional y Paisaje en relación a la Iniciativa del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), de Segregación de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troja, para constituirse como nuevo municipio.

LA SECRETARÍA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL  
TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO,



Fdo. Nieves Masgosa Martos

**INFORME SOBRE LA INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA (SEVILLA), RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA, 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 El Palmar de Troya, 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 5 de septiembre de 2014.

LA SECRETARIA GENERAL DE  
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO



Edo. Nieves Masagosa Martos

**INFORME DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y PAISAJE RELATIVO A LA  
INCIDENCIA TERRITORIAL DE LA “INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO UTRERA (SEVILLA), DE  
SEGREGACIÓN DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA, PARA  
CONSTITUIRSE COMO NUEVO MUNICIPIO”.****1. Antecedentes.**

Con fecha 21 de julio de 2014 la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales remite expediente sobre la propuesta de creación del nuevo municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera, para que se emita informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 97.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

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.

Mediante Decreto 60/2003, de 4 de marzo, (publicado en el BOJA nº 45, de 7 de marzo de 2003), se crea la entidad local autónoma de El Palmar de Troya, del término municipal de Utrera, en la provincia de Sevilla.

**2. Valoración de la incidencia territorial.**

El municipio de Utrera está incluido en la actualidad en Plan de Ordenación de ámbito subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla, aprobado mediante Decreto 267/2009, de 9 de junio. Por su parte el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Gobierno (Decreto 206/2007, de 28 de noviembre), que determina los elementos básicos para la política territorial andaluza. Las redes y ámbitos definidos en el modelo territorial de Andalucía constituyen la base sobre la que se sustentan la mayoría de las determinaciones de ordenación del Plan.

El informe a que hace referencia el Artículo 30 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, debe analizar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio, considerando, según los casos, las que pueda tener en el sistema de ciudades, los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía, los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales, los usos del suelo y la localización de las actividades económicas y el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos.

En relación con ello se realizan las siguientes consideraciones:

- La superficie del municipio en tramitación es de unos 3.316 ha lo que supone el 4,9 % del término municipal de Utrera (que es de 684.3 km<sup>2</sup>). Se trataría por tanto de un municipio de pequeña extensión. Los límites del término municipal propuesto son casi los mismos que tiene asignada la ELA de El Palmar de Troya, y que fueron definidos en el Decreto 60/2003, de 4 de marzo, de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía por el que se crea la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya. Las diferencias en cuanto a los límites allí establecidos y los propuestos para el nuevo municipio sólo afectan al entorno del núcleo La Cañada, que se ha decidido mantener vinculado al municipio matriz, a diferencia de la delimitación de la ELA. En lo demás se conservan los mismos límites.

En relación con ello, se llama la atención sobre el hecho de que la nueva estructura municipal propuesta ofrece una situación poco frecuente en Andalucía y es la de tratarse de un nuevo término municipal, en caso de aprobarse la segregación, totalmente enclavado en el interior del municipio matriz a modo de isla, y sin límites con otros municipios colindantes.

- En cuanto a la población, según el Nomenclátor de Entidades y núcleos de población del 2013 el municipio de Utrera cuenta con 52.013 habitantes, y la ELA de El Palmar de Troya cuenta con 2.419, de los cuales, habría que extraer los 29 que el Nomenclator atribuye al núcleo de La Cañada, por la razón antes expuesta. Esto supone que aproximadamente el 4,67% de la población de Utrera pertenece a la ELA de El Palmar de Troya. Los habitantes del municipio de Utrera se reparten entre varios núcleos de población, siendo el más importante, con diferencia, el núcleo principal seguido de El Palmar de Troya.

Núcleo	Nº de habitantes
<b>UTRERA (total TM)</b>	53.013
<b>EL PALMAR DE TROYA</b>	2.419
EL PALMAR DE TROYA (Núcleo)	2.315
LA CAÑADA	29
<b>GUADALEMA DE LOS QUINTERO</b>	522
<b>PINZÓN</b>	408
<b>EL TORBISCAL</b>	10
<b>TRAJANO</b>	855
<b>UTRERA (Núcleo)</b>	47.799

Se trata por tanto de un sistema de asentamientos distribuido en el territorio, donde el núcleo principal es Utrera que concentra la mayor parte de la población total del municipio, seguido a mucha distancia de El Palmar de Troya. El resto de los núcleos corresponde a poblados de colonización.

Por ello, si bien la constitución de un nuevo municipio no altera el sistema de asentamientos, sí podría debilitar la capacidad del sistema de asentamientos para dar respuesta a las demandas de equipamientos y dotaciones básicas, entendido que las capacidades y dotaciones son de todo el territorio sin tener que primar ni independizar cada núcleo de los restantes.

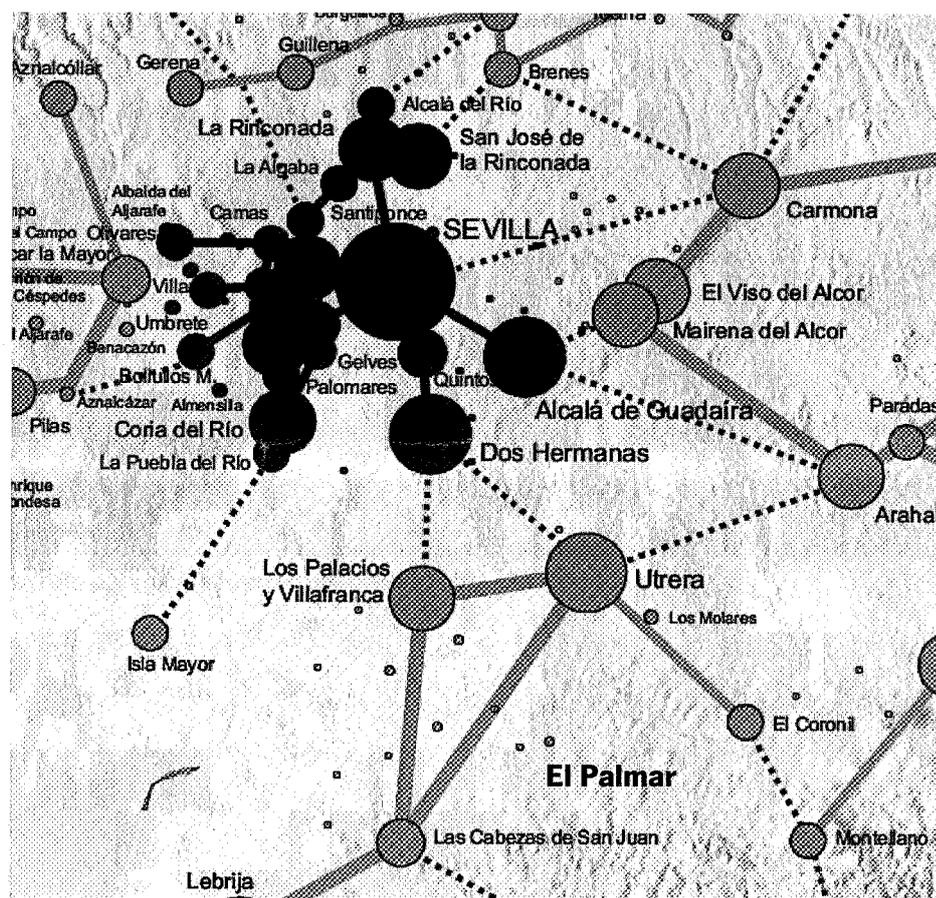
- La accesibilidad del núcleo de El Palmar de Troya se realiza a través de la carretera autonómica A-394, perteneciente a la red intercomarcal, que enlaza la Nacional IV (Madrid-Cádiz) con el núcleo de Utrera y la Autovía A-92. La distancia entre ambos núcleos es de unos 14 Km. Igualmente hay

accesibilidad directa al núcleo de Guadalema de los Quinteros a través de la carretera provincial SE-9014, que se sitúa a escasos 3 km de distancia.

No cabe concluir de lo anterior que existan dificultades graves de accesibilidad o comunicación del núcleo de El Palmar, dadas las cortas distancias, especialmente con respecto a Utrera y las características de la vía, al tratarse de una vía intercomarcal, con independencia del posible tráfico rodado que pueda soportar como vía de enlace.

- Respecto al Modelo Territorial previsto tanto el Plan Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla como en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el municipio de Utrera, tiene la consideración de Ciudad Media tipo I. Si bien el POT Andalucía lo adscribe a la Unidad organizada por Redes de Ciudades Medias del Bajo Guadalquivir y con estrecha relación con el Centro Regional de Sevilla, el POTAUS los integra plenamente en su ámbito, considerándola como área de centralidad metropolitana correspondiente al sector H Sur: Utrera y Los Palacios.

Con relación al modelo territorial previsto tanto el en POTA como en el POTAUS cabe señalar que el nuevo municipio no altera el sistema de asentamientos, dado que éste se apoya en los núcleos que físicamente existen, por lo que territorialmente sólo se alteraría la delimitación de los términos municipales con la circunstancia señalada anteriormente. 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.



- En cuanto a las dotaciones y equipamientos del futuro municipio, se considera que su número y funcionamiento no debería verse alterado, ni supone una mejora significativa de los servicios para el nuevo municipio, ya que estos se vienen prestando de manera continuada en el ámbito de la actual Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya. Hay que recordar que el criterio para la prestación de muchos de estos servicios y equipamientos se rige por valores territoriales y poblacionales distintos del límite administrativo del municipio, por lo que su alteración en sí no debe suponer otros cambios.

### 3. Conclusiones.

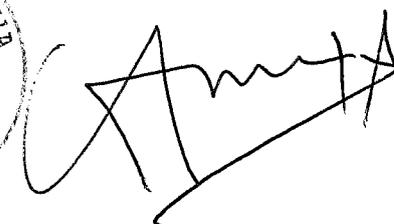
Analizados los aspectos territoriales de la propuesta, se concluye que la constitución de un nuevo municipio por segregación de una parte del término municipal de Utrera no altera el sistema de asentamientos, ni incide en la organización funcional de la unidad territorial donde se sitúa la actuación, no alterando tampoco de manera significativa, el nivel de equipamientos y servicios de la población, que ya se vienen prestando en el ámbito de la ELA.

En consecuencia, valorada la actuación en el contexto de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y de las Estrategias Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se considera que la creación del municipio de El Palmar de Troya 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 en lo que respecta a la conformación de los nuevos términos municipales, tal y como se expone en el presente informe.

Sevilla, 31 de julio de 2014

  
Fdo: Joaquín González Daimiel  
Asesor Técnico





Vº Bº: Gonzalo Acosta Bono

Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje



Dirección  
Expte : 001/2012/CMU

ÁREA DE ASISTENCIA TÉCNICA MUNICIPAL

30 Abr. 2015

ENTRADA  SALIDA

REGISTRO GENERAL Nº 8707

HORA

RECEPCIÓN

JUNTA DE ANDALUCÍA  
CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES

04 MAYO 2015

Registro General 8942 Sevilla

Sr. D. Francisco Javier Camacho González  
Director General de Administración Local  
Consejería de Administración Local y  
Relaciones Institucional  
Plaza Nueva, 4  
41071-Sevilla

Conforme a la solicitud de pronunciamiento del Pleno de esta Diputación provincial sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), relativa a la segregación de su término municipal de la E.L.A. El Palmar de Troya, para la constitución como nuevo municipio adjunto al expediente notificación del Acuerdo Plenario.

En Sevilla, a 29 de Abril de 2015  
EL DIPUTADO DEL ÁREA DE ASISTENCIA TÉCNICA MUNICIPAL



Fdo. José María Villalobos Ramos

Código Seguro De Verificación:	GhBreh9pLxyYGe6sYwFzAw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Maria Villalobos Ramos	Firmado	30/04/2015 12:28:53	
	Emilio Carlos Carrillo Benito	Firmado	30/04/2015 10:53:37	
Observaciones		Página	1/1	
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/GhBreh9pLxyYGe6sYwFzAw==			



ASUNTO: PRESIDENCIA (2011); SECRETARIA.. ASISTENCIA TECNICA MUNICIPAL ..
<b>COMUNICACIÓN</b>
27/04/2015 13:22
NÚMERO: 17703

ÁREA: ASISTENCIA TÉCNICA MUNICIPAL	
REGISTRO:	DESTINATARIO:  DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA. Plaza Nueva, nº 4 41071 SEVILLA

La Corporación, en sesión ordinaria de 9 de abril de 2015, ha adoptado el siguiente acuerdo:

**4.- Informe de la Diputación de Sevilla sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio.**

El Sr. Secretario General da lectura al dictamen de la Comisión Informativa de Asistencia Técnica Municipal y Cohesión Territorial, de fecha 23 de marzo de 2015, informando favorablemente la propuesta de Acuerdo que figura en el expediente.

El Ayuntamiento de Utrera, en sesión ordinaria de Pleno, celebrada el día 11 de octubre de 2012, aprobó por mayoría absoluta, iniciar el procedimiento para la creación del municipio de El Palmar de Troya por segregación del término municipal de Utrera, según el artículo 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y la condiciones fijadas en el proceso de creación fijado por el artículo 93.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.

La Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, de la Junta de Andalucía, con fecha 18 de septiembre de 2014, solicitó pronunciamiento del Pleno de la Diputación Provincial de Sevilla, en relación a la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera, de segregación de su término municipal de la Entidad Local de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio.

Y recientemente, el Ayuntamiento de Utrera, en sesión plenaria de fecha 5 de marzo de 2015, ha aprobado la "Adenda a la Memoria justificativa y documentación anexa del expediente de segregación de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya en

Código Seguro De Verificación:	uwbkgA6ii37RgOvscFK2wg==	Fecha	27/04/2015
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Fernando Fernandez Figueroa Guerrero		
Url De Verificación	<a href="https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/uwbkgA6ii37RgOvscFK2wg==">https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/uwbkgA6ii37RgOvscFK2wg==</a>	Página	1/2





el término municipal de Utrera para su constitución como nuevo municipio”.

Que según lo dispuesto en los artículos 97.5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y 35 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado mediante Decreto 185/2005, de 30 de agosto, es preceptivo dar traslado del expediente administrativo, con todas las actuaciones previas, a la Diputación Provincial para que emita su parecer.

Que el pronunciamiento deberá contener la valoración sobre la iniciativa de segregación, en relación con las competencias que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, otorga a esta Corporación referidas especialmente a la asistencia a los municipios, reguladas en su artículo 11 y siguientes.

Visto lo anterior, y, constando en el expediente el informe de la Secretaría General, de fecha 17 de marzo de 2015, el Pleno de la Corporación, **por unanimidad, ACUERDA:**

**ÚNICO.-** Valorar positivamente en relación con las competencias de esta Diputación Provincial -especialmente las referidas a la asistencia a los municipios, reguladas en el artículo 11 y siguientes de la Ley 5/2010, y pronunciarse favorablemente sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio.

Lo que comunico para su conocimiento y efectos.

EL SECRETARIO GENERAL,

Código Seguro De Verificación:	uwbkgA6ii37RgOvscFK2wg==	Fecha	27/04/2015
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Fernando Fernandez Figueroa Guerrero		
Uri De Verificación	<a href="https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/uwbkgA6ii37RgOvscFK2wg==">https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/uwbkgA6ii37RgOvscFK2wg==</a>	Página	2/2



**JUNTA DE ANDALUCIA**

**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y  
ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
Consejo Andaluz de Concertación Local

Nº: 122/2015	Fecha: 2 de julio de 2015
ASUNTO: Informe Consejo Andaluz de Concertación Local	
Remitente: SECRETARÍA CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL	
Destinatario: DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL	

Ref.: 011/2015/CCL

En fecha 6 de mayo de 2015, tuvo entrada la comunicación interior remitida por la Dirección General de Administración Local solicitando el informe de la Iniciativa del Ayuntamiento de Utrera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio.

La Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, prevé en el artículo 9.1 que el Consejo Andaluz de Concertación Local contará con una Comisión Permanente para elevar a aquellas propuestas de informe o pronunciamiento previstos en las funciones que corresponden al referido Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.

Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local de 8 de febrero de 2009, se delegó en la Comisión Permanente, entre otras, el ejercicio de la función prevista en la letra l) del artículo 3 de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, actualmente recogida en la letra f) del apartado 1 del artículo 3 de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre.

Al amparo de las disposiciones anteriores, en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, celebrada el día 2 de julio de 2015, se analizó la Iniciativa anteriormente citada, adoptándose el Acuerdo cuya certificación se adjunta a la presente comunicación interior.



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 entonces Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, actual Consejería de la Presidencia y Administración Local, sobre la Iniciativa del Ayuntamiento de Utrera relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio, la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la sesión celebrada con fecha 2 de julio de 2015, adoptó, por consenso de las representaciones de la Junta de Andalucía y de los Gobiernos Locales, el acuerdo que se transcribe a continuación:

*"Visto el expediente de iniciativa del Ayuntamiento de Utrera sobre la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, 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 2 de julio de 2015.



R.E. 19/  
2016 de 12.7.2016

001/2013/CMU

**JUNTA DE ANDALUCÍA**

**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
Secretaría General Técnica

Nº Ref: mctr      Nº      564-16      Fecha: 07 de julio de 2016

Asunto:      Creación nuevo municipio de El Palmar de Troya      Expte. 293/2016

Remitente:      SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
Destinatario:      DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

En relación con la comunicación interior número 73/2016 con la que se solicita informe acerca de la propuesta de resolución del procedimiento sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), para la creación del nuevo municipio de El Palmar de Troya, por segregación de su término municipal, adjunto se remite INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA, RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA, PARA SU CONSTITUCIÓN COMO NUEVO MUNICIPIO.

Asimismo, y tal y como se solicita por ese Centro Directivo, se devuelve la copia del expediente.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

  
Fdo. Cristina Fernández-Shaw Sánchez-Mira

COMUNICACIÓN INTERIOR



65-1

## **INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA, RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA, PARA SU CONSTITUCIÓN COMO NUEVO MUNICIPIO.**

La Dirección General de Administración Local remite Propuesta de Resolución sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera, relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio.

No se acompaña a esta Propuesta de Resolución, sus Anexos I y II, por las razones que se indican en el texto.

Examinada la referida Propuesta de Resolución y el expediente remitido, esencialmente el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera, relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma (ELA) de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo Municipio, de fecha 6 de junio de 2016, se INFORMA lo siguiente:

**Primero.-** El Consejo de Gobierno es competente para resolver por decreto el procedimiento de creación del municipio de El Palmar de Troya por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, a propuesta de la Consejería competente en materia de Régimen local, siendo esta Consejería la Consejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía.

**Segundo.-** Resulta aplicación a este procedimiento, además de la normativa de general aplicación, la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como los preceptos del 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 se opongan a la mencionada Ley y que no hayan sido declarados nulos por las sentencias que se citan en el fundamento de Derecho primero de la Propuesta de Decreto que se acompaña y en el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local citado con anterioridad.

En el referido informe se pone de manifiesto que, en sintonía con el dictamen del Consejo Consultivo n.º 609/2014, de 24 de septiembre, no resulta de aplicación al presente procedimiento el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al considerar que la aplicación de las exigencias contenidas en el artículo mencionado a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor supondría la indebida retroactividad de la ley, con la consiguiente vulneración del principio de seguridad jurídica.

**Tercero.-** Examinado el expediente remitido, y visto el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local citado, se observa que en el presente procedimiento se ha dado cumplimiento a los trámites y requisitos formales previstos en la normativa de aplicación referidos, estimándose que la propuesta de resolución objeto de este informe se ajusta al ordenamiento Jurídico.



Sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes sugerencias de orden esencialmente formal, en relación a la Propuesta de Decreto:

**1.-** Se somete a la consideración de los redactores la posibilidad de incorporar una pequeña parte introductoria en el texto de la "Propuesta de Decreto" que se acompaña -anterior al apartado "hechos"- similar a la que sirve de antecedente a la propuesta de Resolución de la Dirección General de Administración Local, tal como se hace en el Decreto 144/2015, de 2 de junio, por el que se aprueba la creación del municipio de Balanegra por segregación del término municipal de Berja (Almería), u otros Decretos de similar naturaleza.

## **2.- Hechos:**

Se propone citar la Ley 5/2010, de 11 de junio, de forma completa en el **apartado segundo**, ya que es el primer apartado en el que se menciona esta Ley.

## **3.- Fundamentos de Derecho:**

Asimismo se sugiere suprimir la negrilla de los distintos apartados del apartado **Cuarto** de los fundamentos de derecho en el futuro proyecto de Decreto

## **4.- Dispongo:**

**Apartado Cuarto:** Se sugiere una leve revisión de la estructura de este apartado, en el que en primer lugar se indica que: "*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100.3, 103 y 104 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, hasta que esté constituida la Comisión Gestora, la Diputación Provincial de Sevilla garantizará la prestación de los servicios públicos obligatorios a la población de El Palmar de Troya y actuará en su representación en cuantos actos fueran de inaplazable gestión*", ya que es en el artículo 104 de la citada Ley en el que se regula específicamente esta materia, sin perjuicio de que en los próximos párrafos se contienen previsiones que recogen lo dispuesto en los artículos 100.3 y 103.

Sevilla, a 7 de julio de 2016.

EL JEFE DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN  
RECURSOS Y DOCUMENTACIÓN.



Fdo.- Guillermo Rodrigo Vila.

CONFORME CON SU CONTENIDO  
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA



Fdo. Cristina Fernández-Shaw Sánchez-Mira.



JUNTA DE ANDALUCÍA



GABINETE JURÍDICO

Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia  
y Administración Local

**Fecha: 21 de Septiembre de 2016**

**ASUNTO: Rdo. Informe Expte. 87/16**

**Remitente: LETRADO JEFE DE LA ASESORIA JURÍDICA**

**Destinatario: DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número **PAPI00087/16-0**, emitido por esta Asesoría Jurídica en relación con **“PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SOBRE LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA, RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA PARA SU CONSTITUCIÓN COMO NUEVO MUNICIPIO.”**

De conformidad con lo solicitado en su comunicación interna se procede a devolver a ese Centro Directivo la copia del Expediente enviado.



El Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica

Fdo.: Manuel Andrés Navarro Atienza

**INFORME PAPI00087/16-0 SOBRE PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SOBRE LA INICIATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA, RELATIVA A LA SEGREGACIÓN DE SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD LOCAL AUTÓNOMA DE EL PALMAR DE TROYA 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 proyecto de Decreto de referencia a efectos de su preceptivo informe por esta Asesoría Jurídica, se emite el 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 Utrera.

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 señala:

*“1. 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.

Finalmente 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 LAULA), 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 Utrera el 11 de octubre de 2012, 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.

**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.

Así, conforme a 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.*

*. 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 con fecha 11 de octubre de 2012 (Folio 1 a 1-3 y Folio 4 a 4.13 del expediente).

b) Expediente de creación del municipio. Folio 3 a 3-183, en el que figuran, entre otros documentos, Memoria justificativa, cartografía, informe económico de viabilidad y afección, propuesta relativa a la denominación del nuevo municipio, la propuesta de régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio, propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales.

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. Consta en el expediente la no procedencia de dicho trámite al ser el municipio de Utrera el único afectado por la alteración. (folio 16).

*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 tabloneros de anuncios del Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados. Aparecen incorporados al expediente las correspondientes publicaciones (Folio 23 BOJA; Folio 24, BOP) y el certificado relativo a la exposición en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de Utrera (Folio 26.1)*

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 29 y 30 del expediente).

g) Completado el expediente, se solicitará el parecer sucesivo de la Diputación Provincial y del

Consejo Andaluz de Concertación Local, que deberá ser emitido en el plazo de tres meses. Trámite que igualmente se habría cumplimentado (Folios 42 y 44 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 65 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 documentación del expediente se refiere. No obstante señalar que no consta en la documentación el informe técnico del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (art. 91.3. LAULA), y que fue solicitado con fecha 16 de junio, debiéndose incorporar.

En cuanto a la correcta tramitación del mismo debe significarse que no se han practicado determinados trámites en el momento procedimental oportuno. Así, siendo fundamental la memoria a la que se refiere el art. 96.1 a) LAULA debe significarse que la memoria inicial fue remitida el 17 de diciembre de 2013, y que mediante oficio de 29 de enero de 2014 se requirió al Ayuntamiento de Utrera la subsanación de una serie de extremos, referidos a un mayor rigor en la justificación en dicha Memoria de las exigencias contempladas en las letras c), d) y g) del art. 93.2, y en la letra c) del art. 96.2 de la LAULA. El 29 de abril de 2014 se remite por el Ayuntamiento una adenda a la memoria, posteriormente modificada, pero que no se aprueba por el Pleno hasta el 5 de marzo de 2015. Habiéndose practicado el trámite de información pública en junio de 2014, se habría hecho sin que se encontrara aprobada la adenda referida y en consecuencia, sin que haya podido ser examinado durante la práctica de dicho trámite su contenido, el acuerdo del Pleno que la aprueba y los documentos que lo acompañan y obran en el expediente. Igualmente no consta la respuesta a la alegación presentada durante el trámite de información pública (art. 86.3 Ley 30/1992).

Por otro lado, el art. 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. Según consta en el expediente, se solicitó el informe de la Diputación el 19 de septiembre de 2014, y

al Consejo Andaluz de Concertación Local el 6 de mayo de 2015, constando en el procedimiento actuaciones que ponen de manifiesto que el expediente no se encontraba ultimado.

**CUARTA:** 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 tal sentido, como señala el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 426/2015:

“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 concurren, *“al menos”*, las circunstancias que en dicho apartado se enumeran.

En efecto, como este Consejo Consultivo ha venido señalando en los expedientes de segregación, se trata de requisitos que configuran un mínimo indisponible que ha de concurrir para la creación del nuevo municipio, pero como ponen de manifiesto los informes del Gabinete Jurídico y del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local. En definitiva, los requisitos del artículo 93.2 de la Ley 5/2010, operan como *conditio sine qua non*, pero sería erróneo considerar que su cumplimiento garantiza un derecho del núcleo de población cuya segregación se postula a constituirse en municipio. En este sentido se ha afirmado que aunque se acrediten los elementos reglados no puede minimizarse la importancia del componente discrecional de la decisión que en última instancia se encomienda al Consejo de Gobierno.

En este contexto, la valoración de las diferentes circunstancias o extremos exigidos por el artículo 93.2 ha de partir necesariamente del carácter excepcional que el propio legislador atribuye a la creación de un nuevo municipio por segregación, como antes se ha expuesto; excepcionalidad que justifica la aplicación de criterios hermenéuticos restrictivos cuando se genera duda sobre la concurrencia de determinados requisitos legalmente exigibles. El rigor y la prudencia en esta tarea de verificación se justifican en mayor medida cuando estamos ante procedimientos iniciados con anterioridad a la modificación introducida en el artículo 13.2 de la Ley 7/1985 por la Ley 27/2013; es decir, ante supuestos en los que se ha considerado 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 citado precepto; una situación en la que la aplicación de los principios de Derecho transitorio ha propiciado la creación de determinados municipios en una situación irrepetible, al menos mientras no cambien las determinaciones del legislador básico.

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.

Sobre la base de estas premisas, hay que hacer notar que en el expediente analizado se suscitan determinadas dudas sobre la viabilidad de la segregación...”.

Aplicando esta doctrina al supuesto que nos ocupa cabe realizar las siguientes consideraciones:

Sobre la concurrencia de determinados requisitos, tanto en el informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local como en la propuesta de Resolución se hace referencia a que no han sido desvirtuados por ninguno de los organismos informantes o a que no se ha opuesto ninguno de los órganos informantes. Como se ha sostenido en anteriores informes del Gabinete Jurídico (informe ARPI00093/14)

“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.”

Por otro lado, a lo largo de la tramitación del expediente se ha cuestionado la concurrencia de alguno de los requisitos que exige el art. 93.2 LAULA, sin que en todos los casos conste en el expediente una suficiente fundamentación sobre la mencionada concurrencia. De entre estos supuestos cabe destacar en primer lugar que no consta en el expediente la valoración a la que se refiere la conclusión del informe del Servicio de Régimen Jurídico de la DGAL. En la misma se indica que *“deberá valorarse hasta qué punto los extremos menos fundamentados que se han relacionado en el informe podrían ser dotados de una importancia relativa en un pronunciamiento de la Administración Autonómica de carácter estimatorio en cuanto a la alteración territorial proyectada”*. En definitiva, constata dicho informe la insuficiente fundamentación de determinados extremos, sin que figure la mencionada valoración en los términos expuestos.

En segundo lugar, respecto del requisito previsto en la letra c) del art. 93.2 LAULA, el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento concluye en que no concurre. A su vez, el informe del Servicio de Planificación Regional y Paisaje (folios 30.2 y ss) afirma que no cabe concluir que existan dificultades graves de accesibilidad o comunicación. Posteriormente el informe del Servicio de Régimen Jurídico de la DGAL, reproduce dicho informe, sin que contenga un pronunciamiento sobre su concurrencia o no, no quedando, en consecuencia, desvirtuadas las afirmaciones anteriores.

Y en tercer lugar, la propuesta de resolución se pronuncia exclusivamente en el punto 6 de su fundamento de derecho cuarto en su conclusión sobre que el municipio de Utrera no se verá privado de los recursos necesarios para prestar los servicios mínimos establecidos legalmente, sin que se contenga ninguna referencia a la exigencia de que el municipio matriz no se vea afectado de forma

negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, obrando en el expediente documentos relacionados con dicho extremo en los que se pone de manifiesto una ausencia de pronunciamiento (Adenda a la Memoria. Folio 37.9).

**SIXTA.** En cuanto a la concreta redacción de la meritada Propuesta de Resolución, no se hacen observaciones, sin perjuicio de lo expuesto anteriormente en la medida en que pudiera afectar a la misma.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I. sin perjuicio de su debida tramitación.

En Sevilla, a 21 de Septiembre de 2016  
El Letrado de la Junta de Andalucía.



Fdo.: Manuel Andrés Navarro Atienza



Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO**

S A L I D A	<b>JUNTA DE ANDALUCÍA</b> I. ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA A.
	201725100000808 - 26/12/2017
	Registro Auxiliar Sv Producción Cartográfica IECA  SEVILLA

**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,  
 ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA  
 DEMOCRÁTICA**

Dirección General de Administración Local  
 Plaza Nueva, nº 4  
**41071**

R E C E P C I O N	<b>JUNTA DE ANDALUCÍA</b> <small>CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA          ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA</small>	
	- 2 ENE. 2018	
	Registro General 6000/48	Hora  Sevilla

Fecha: La de la firma  
 N.Ref.: Sv. Prod. Car. CCM  
 S.Ref.:

**Asunto: REMITIENDO INFORME TÉCNICO DE LA NUEVA LÍNEA LÍMITE ENTRE EL  
 PALMAR DE TROYA Y UTRERA, AMBOS EN LA PROVINCIA DE SEVILLA.**

Adjunto se remite informe técnico de la nueva línea límite entre El Palmar de Troya y Utrera.

Lo que comunico para su conocimiento y efectos oportunos

LA JEFA DEL SERVICIO  
 DE PRODUCCIÓN CARTOGRAFICA

Fdo: Cristina Caturla Montero

Pabellón de Nueva Zelanda. C/Leonardo Da Vinci, 21 Isla de la Cartuja,  
 41092 Sevilla Tel. 955 03 38 00 Fax.: 955 03 38 16

Código: 7p9dw863PFIRMAgmtE8o0PvsQXv10L. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw863PFIRMAgmtE8o0PvsQXv10L	PÁGINA	1/1

85-1



## INFORME TÉCNICO DE LA LÍNEA LÍMITE ENTRE EL PALMAR DE TROYA Y UTRERA (SEVILLA)

Como consecuencia de la segregación de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya del término municipal de Utrera, se origina una nueva línea límite entre El Palmar de Troya y Utrera.

Este Informe Técnico se realiza conforme a los artículos 91.3 y 96 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Los datos utilizados para la delimitación del territorio de El Palmar de Troya y las coordenadas de los 32 puntos de amojonamiento que integran esta nueva línea límite han sido obtenidos de la Cartografía Catastral (CC) de fecha 28 de mayo de 2016 (Sistema de Referencia ETRS89, UTM Huso 30) y de los datos de campo tomados los días 9 y 10 de mayo de 2017 con la presencia de representantes de los diferentes territorios afectados que a continuación se indican:

Por el ayuntamiento de Utrera asistió D. José Antonio Málaga, técnico del Área de Urbanismo.

Por la Entidad Local de El Palmar de Troya asistió D. Juan Carlos González, Presidente de la ELA.

A continuación se describe literalmente la situación de los nuevos puntos de amojonamiento y el recorrido de esta línea límite indicando si las coordenadas han sido extraídas de la Cartografía Catastral (CC) o del Levantamiento en Campo (LC)

**PA 1.-** (CC) Situado en la zona conocida por "Las Peñuelas" en la intersección del eje del Canal del Arroyo Salado 41095A08409037 con la prolongación de la linde entre las parcelas 41095A08400030 y 41095A08409009. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 248072,08 m, Y= 4107097,39 m. Continúa en dirección Noreste por la linde que deja al Norte, las parcelas 41095A08400030, 41095A08400029 y 41095A08400025 y al Sur 41095A08409009, 41095A08409047 y 41095A08400026 hasta el

**PA 2.-** (LC) Situado en las cercanías del "Cortijo Las Peñuelas" en la intersección en la margen izquierda de la carretera A-394 (De Arahal a la N-IV) con la prolongación de la linde entre las parcelas 41095A08400025 y 41095A08400026. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 250188,56 m, Y= 4107069,09 m, Z= 25,93 m. Continúa por la margen izquierda de la carretera A-394 en dirección Norte hasta la intersección con la prolongación de la linde de las parcelas 41095A08300009 y 41095A08300001, sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 250187,74 m, Y= 4107277,79 m, Z= 33,28 m. sigue en dirección Noreste por la linde de las parcelas 41095A08300009 y 41095A08300001, hasta el

**PA 3.-** (CC) Situado al Sur del "Cortijo de Malavista", paraje de "La Ventosilla" en la intersección de la prolongación de las parcelas anteriores con el borde del camino innominado 41095A08309005 y la parcela 41095A08300002. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 251650,05 m, Y= 4108906,92 m. Sigue por el borde del camino innominado

*Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Utrera (Sevilla)*

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	1/11

85-2



41095A08309005 con dirección Sureste dejando a su izquierda las parcelas 41095A08300002, 41095A08309010 y 41095A08300003, hasta el

**PA 4.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación del borde del camino innominado 41095A08309005 y el eje del "Arroyo del Sarro" 41095A08309011. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 252411,53 m, Y= 4107795,57 m. Sigue por el eje del "Arroyo del Sarro" 41095A08309011 con dirección Este hasta el

**PA 5.-** (CC) Situado en la intersección del eje del "Arroyo del Sarro" 41095A08309011 con la prolongación de la linde entre las parcelas 41095A08300029 y 41095A08300017. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 252336,32 m, Y= 4107586,79 m. Continúa con dirección Sur por la linde que forman las parcelas 41095A08300029, 41095A08309004 y 41095A08300037 por la derecha y las parcelas 41095A08300017, 41095A08300005, 41095A08300006 por la izquierda, girando al Noreste por la linde de las parcelas 41095A08300038, 41095A08300033 por la derecha y la parcela 41095A08300006 por la izquierda, hasta el

**PA 6.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación de la linde entre las parcelas 41095A08300033 y 41095A08300006 con la linde entre la parcela 41095A02800013 y el borde Norte de la "Cañada Real de Ubrique a Sevilla" 41095A02809016. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 253217,35 m, Y= 4107112,25 m. Continúa en dirección Sureste por la linde entre el borde Norte de la "Cañada Real de Ubrique a Sevilla" 41095A02809016 y la parcela 41095A02800013, hasta el

**PA 7.-** (CC) Situado en la intersección de la linde entre las parcelas 41095A02800032 y 41095A02800035 con el borde Norte de la "Cañada Real de Ubrique a Sevilla" 41095A02809016. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254713,31 m, Y= 4105309,93 m. Continúa con dirección Este por la linde que forma la parcela 41095A02800035 y el borde Norte del camino del "Cortijo de Miranda" 41095A02809019 al sur, y al norte con las parcelas 41095A02800032, 41095A02800033, 41095A02800034 y 41095A02800038, hasta el

**PA 8.-** (CC) Situado en la intersección de la linde entre las parcelas 41095A02800038, 41095A02800039 y el camino del "Cortijo de Miranda" 41095A02809019. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 255602,14 m, Y= 4105520,05 m. Continúa atravesando el camino del "Cortijo de Miranda" en línea recta hasta la intersección de este camino con la linde que forman las parcelas 41095A02800037 y 41095A02800040, continuando por esta linde hasta el

**PA 9.-** (LC) Situado en el borde Norte del camino de Las Cabezas de San Juan a El Coronil 41095A02809014 y sobre la linde entre las parcelas 41095A02800037 y 41095A02800040. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 255829,36 m, Y= 4104950,03, Z= 94,21 m. Continúa la línea límite a partir del Punto de amojonamiento 9, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión:  
P9.1: X= 255722,85 m, Y= 4104903,97 m, Z= 90,12 m

Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Ultera (Sevilla)

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMAO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	2/11



P9.2: X= 255636,89 m, Y= 4104869,85 m, Z= 87,69 m  
 P9.3: X= 255569,65 m, Y= 4105011,64 m, Z= 82,32 m  
 P9.4: X= 255469,94 m, Y= 4104952,30 m, Z= 81,83 m  
 P9.5: X= 255384,94 m, Y= 4104878,85 m, Z= 81,13 m  
 P9.6: X= 255446,78 m, Y= 4104818,07 m, Z= 81,51 m  
 P9.7: X= 255382,37 m, Y= 4104770,96 m, Z= 78,31 m  
 P9.8: X= 255347,82 m, Y= 4104739,02 m, Z= 76,12 m  
 P9.9: X= 255318,12 m, Y= 4104764,73 m, Z= 76,71 m  
 P9.10: X= 255259,61 m, Y= 4104707,77 m, Z= 72,74 m  
 P9.11: X= 255232,86 m, Y= 4104723,04 m, Z= 72,97 m  
 P9.12: X= 255206,38 m, Y= 4104735,62 m, Z= 72,60 m  
 P9.13: X= 255188,17 m, Y= 4104755,72 m, Z= 72,71 m  
 P9.14: X= 255182,17 m, Y= 4104761,33 m, Z= 72,60 m  
 P9.15: X= 255172,51 m, Y= 4104742,88 m, Z= 71,76 m, hasta el

**PA 10.-** (LC) Situado en la intersección de la alineación que forman las subparcelas 41095A02800037c, 41095A02800037b y el borde izquierdo de la "Cañada Real de Ubrique a Sevilla" delimitado por una valla metálica. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 255160,71 m, Y= 4104720,07, Z= 72,16 m. Continúa la línea límite a partir del Punto de amojonamiento 10, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión:

P10.1: X= 255116,11 m, Y= 4104771,96 m, Z= 71,12 m  
 P10.2: X= 255088,57 m, Y= 4104816,64 m, Z= 71,71 m  
 P10.3: X= 255050,48 m, Y= 4104846,83 m, Z= 71,74 m  
 P10.4: X= 254984,89 m, Y= 4104920,43 m, Z= 71,97 m  
 P10.5: X= 254956,65 m, Y= 4104957,68 m, Z= 72,63 m  
 P10.6: X= 254930,67 m, Y= 4105001,94 m, Z= 73,40 m  
 P10.7: X= 254911,27 m, Y= 4105014,49 m, Z= 73,97 m  
 P10.8: X= 254860,48 m, Y= 4105080,62 m, Z= 78,12 m  
 P10.9: X= 254819,38 m, Y= 4105144,32 m, Z= 80,33 m  
 P10.10: X= 254791,40 m, Y= 4105162,29 m, Z= 80,07 m  
 P10.11: X= 254762,57 m, Y= 4105198,32 m, Z= 77,35 m, hasta el

**PA 11.-** (LC) Situado en la cabeza de un talud y sobre la linde entre las parcelas 41095A08300014 y 41095A08300015. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254741,94 m, Y= 4105209,82 m, Z= 75,81 m. Continúa la línea límite a partir del Mojón 11, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión:

P11.1: X= 254580,11 m, Y= 4105193,56 m, Z= 64,12 m  
 P11.2: X= 254540,95 m, Y= 4105190,61 m, Z= 61,84 m hasta el

**PA 12.-** (LC) Situado sobre una piedra en la cabeza de un talud y sobre la linde entre las parcelas 41095A08300014 y 41095A08300015. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254444,75 m, Y= 4105205,16 m, Z= 57,64 m. Continúa la línea límite a partir del

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	3/11



Mojón 12, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión:

- P12.1: X= 254438,18 m, Y= 4105203,32 m, Z= 56,39 m
- P12.2: X= 254374,08 m, Y= 4105172,88 m, Z= 52,66 m
- P12.3: X= 254379,11 m, Y= 4105129,04 m, Z= 53,67 m
- P12.4: X= 254412,42 m, Y= 4105084,85 m, Z= 47,71 m
- P12.5: X= 254430,44 m, Y= 4105077,51 m, Z= 48,19 m
- P12.6: X= 254422,38 m, Y= 4105070,94 m, Z= 47,10 m
- P12.7: X= 254404,85 m, Y= 4105063,27 m, Z= 45,17 m
- P12.8: X= 254404,87 m, Y= 4105047,10 m, Z= 45,45 m
- P12.9: X= 254427,70 m, Y= 4105043,31 m, Z= 46,94 m
- P12.10: X= 254491,57 m, Y= 4105012,72 m, Z= 66,06 m
- P12.11: X= 254492,16 m, Y= 4104986,70 m, Z= 65,90 m
- P12.12: X= 254499,18 m, Y= 4104949,15 m, Z= 63,38 m
- P12.13: X= 254502,75 m, Y= 4104902,94 m, Z= 58,19 m
- P12.14: X= 254498,82 m, Y= 4104833,08 m, Z= 54,10 m
- P12.15: X= 254521,15 m, Y= 4104823,40 m, Z= 51,10 m
- P12.16: X= 254547,95 m, Y= 4104843,01 m, Z= 48,89 m
- P12.17: X= 254563,58 m, Y= 4104861,04 m, Z= 50,18 m
- P12.18: X= 254564,21 m, Y= 4104825,54 m, Z= 49,84 m
- P12.19: X= 254579,85 m, Y= 4104805,07 m, Z= 51,47 m
- P12.20: X= 254609,81 m, Y= 4104797,34 m, Z= 54,00 m
- P12.21: X= 254562,94 m, Y= 4104757,48 m, Z= 52,06 m
- P12.22: X= 254542,24 m, Y= 4104720,92 m, Z= 53,40 m
- P12.23: X= 254555,38 m, Y= 4104656,07 m, Z= 52,18 m
- P12.24: X= 254569,16 m, Y= 4104635,46 m, Z= 53,19 m
- P12.25: X= 254595,28 m, Y= 4104624,45 m, Z= 54,77 m
- P12.26: X= 254601,28 m, Y= 4104587,44 m, Z= 57,60 m
- P12.27: X= 254629,35 m, Y= 4104555,80 m, Z= 65,46 m
- P12.28: X= 254704,52 m, Y= 4104545,64 m, Z= 70,58 m
- P12.29: X= 254780,64 m, Y= 4104533,38 m, Z= 58,55 m, hasta el

**PA 13.-** (LC) Situado en el eje de un camino innominado. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254825,81 m, Y= 4104527,22 m, Z= 50,50 m. Continúa la línea límite a partir del Punto de amojonamiento 13, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión:

- P13.1: X= 254873,47 m, Y= 4104485,62 m, Z= 62,26 m
- P13.2: X= 254836,00 m, Y= 4104484,66 m, Z= 61,69 m
- P13.3: X= 254767,93 m, Y= 4104438,72 m, Z= 62,50 m
- P13.4: X= 254743,02 m, Y= 4104421,43 m, Z= 61,73 m
- P13.5: X= 254678,69 m, Y= 4104439,59 m, Z= 51,05 m
- P13.6: X= 254632,45 m, Y= 4104439,67 m, Z= 43,43 m
- P13.7: X= 254606,99 m, Y= 4104440,08 m, Z= 40,87 m
- P13.8: X= 254568,53 m, Y= 4104450,59 m, Z= 39,18 m

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/ncvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/ncvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	4/11



P13.9: X= 254561,36 m, Y= 4104441,94 m, Z= 40,27 m  
P13.10: X= 254496,50 m, Y= 4104478,56 m, Z= 37,50 m  
P13.11: X= 254421,54 m, Y= 4104516,59 m, Z= 35,23 m, hasta el

**PA 14.-** (LC) Situado en la cabeza de un talud, situada en la intersección de las subparcelas 41095A08300023c, 41095A08300023d y 41095A08300023e. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254345,19 m, Y= 4104566,70 m, Z= 32,60 m. Continúa la línea límite a partir del Punto de amojonamiento 14, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión:

P14.1: X= 254327,99 m, Y= 4104581,61 m, Z= 32,29 m  
P14.2: X= 254309,65 m, Y= 4104587,72 m, Z= 31,77 m  
P14.3: X= 254289,38 m, Y= 4104583,76 m, Z= 31,74 m  
P14.4: X= 254270,59 m, Y= 4104569,04 m, Z= 33,89 m  
P14.5: X= 254320,47 m, Y= 4104537,95 m, Z= 45,08 m  
P14.6: X= 254332,54 m, Y= 4104523,37 m, Z= 48,20 m  
P14.7: X= 254323,84 m, Y= 4104492,54 m, Z= 58,41 m  
P14.8: X= 254329,11 m, Y= 4104484,08 m, Z= 59,71 m  
P14.9: X= 254305,63 m, Y= 4104474,77 m, Z= 62,35 m  
P14.10: X= 254294,44 m, Y= 4104453,22 m, Z= 63,08 m  
P14.11: X= 254266,08 m, Y= 4104446,00 m, Z= 61,87 m  
P14.12: X= 254240,54 m, Y= 4104429,11 m, Z= 58,89 m  
P14.13: X= 254187,14 m, Y= 4104362,22 m, Z= 47,83 m  
P14.14: X= 254178,10 m, Y= 4104292,98 m, Z= 49,58 m  
P14.15: X= 254178,63 m, Y= 4104249,67 m, Z= 48,40 m  
P14.16: X= 254175,21 m, Y= 4104173,77 m, Z= 41,98 m  
P14.17: X= 254189,26 m, Y= 4104142,16 m, Z= 41,46 m  
P14.18: X= 254218,38 m, Y= 4104133,54 m, Z= 36,86 m  
P14.19: X= 254238,78 m, Y= 4104137,62 m, Z= 36,17 m  
P14.20: X= 254248,50 m, Y= 4104109,96 m, Z= 35,50 m  
P14.21: X= 254266,16 m, Y= 4104098,27 m, Z= 37,13 m  
P14.22: X= 254271,67 m, Y= 4104072,25 m, Z= 39,76 m  
P14.23: X= 254300,89 m, Y= 4104070,58 m, Z= 42,05 m  
P14.24: X= 254337,81 m, Y= 4104084,10 m, Z= 45,42 m  
P14.25: X= 254353,23 m, Y= 4104088,51 m, Z= 46,75 m  
P14.26: X= 254369,36 m, Y= 4104075,08 m, Z= 48,50 m  
P14.27: X= 254411,55 m, Y= 4104058,30 m, Z= 48,32 m, hasta el

**PA 15.-** (LC) Situado en la cabeza de un talud, situada en la intersección de las subparcelas, 41095A08300023c y 41095A08300023e. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254456,70 m, Y= 4104066,76 m, Z= 49,48 m. Continúa la línea límite por la cabeza del talud, con dirección Sureste, linde entre las subparcelas 41095A08300023c y 41095A08300023e, hasta el punto de inflexión con coordenadas (CC) UTM, Huso 30 en ETRS89 : X= 254792,57 m, Y= 4104116,27 m, continuando en línea recta hasta el

Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Utrera (Sevilla)

Código:7p9dw814PFIRMAORh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMAORh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	5/11



**PA 16.-** (LC) Situado en el borde izquierdo de la carretera que va hacia la "Cañada" desde El Palmar de Troya. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254841,44 m, Y= 4104134,35 m, Z= 56,27 m. Continúa la línea límite por el borde izquierdo de la susodicha carretera, con dirección Suroeste hasta

**PA 17.-** (LC) Situado en el borde izquierdo de la carretera que va hacia la "Cañada" desde El Palmar de Troya. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254781,33 m, Y= 4104006,75 m, Z= 47,87 m. Continúa la línea límite en línea recta hasta el

**PA 18.-**(CC) Situado en la margen Norte de un camino innominado sobre la linde entre las parcelas 41095A05400004 y 41095A05400093. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 255271,67 m, Y= 4103740,71 m. Continúa con dirección Noreste por la linde definida por las parcelas 41095A05400004 y 41095A05400005 por la izquierda y 41095A05400093 por la derecha, hasta el

**PA 19.-** (LC) Situado en la margen Norte de un camino innominado sobre la linde entre las parcelas 41095A05400005 y 41095A05400093. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 255634,08 m, Y= 4104010,85 m, Z= 51,15 m. Continúa la línea límite a partir del Punto de amojonamiento 20, por el itinerario definido por las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 de los siguientes puntos de inflexión (CC):

P19.1: X= 255631,89 e Y= 4104231,12

P19.2: X= 255700,16 e Y= 4104428,55

P19.3: X= 255893,58 e Y= 4104698,26

P19.4: X= 255860,11 e Y= 4104811,37

P19.5: X= 256013,37 e Y= 4104828,10

P19.6: X= 256092,35 e Y= 4104898,37

P19.7: X= 256101,05 e Y= 4104978,02

P19.8: X= 256061,59 e Y= 4105053,75, continua por el borde derecho del camino de Las Cabezas de San Juan a El Coronil, con dirección Noreste, hasta el

**PA 20.-** (LC) Situado sobre la margen derecha del camino de Las Cabezas de San Juan a El Coronil y en la intersección de las parcelas 41095A02900001, 41095A02900002 y 41095A02909008. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 256093,55 m, Y= 4105070,14 m, Z= 101,60 m. Continúa la línea límite por la linde definida por las parcelas 41095A02900001 y 41095A02900026 por la derecha y la parcela 41095A02900002 por la izquierda hasta el

**PA 21.-** (CC) Situado sobre la linde de las parcelas 41095A02900002 y 41095A02900026. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 255923,81 m, Y= 4103992,07 m. Continúa buscando el eje del embalse de la Torre del Águila en su parte correspondiente al ramal del Arroyo del Salado, siguiendo este con dirección Suroeste, hasta la confluencia con el eje del ramal del Arroyo de Santiago, el cual sigue hasta el

**PA 22.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación de las parcelas 41095A05300001 y 41095A05300002 con el eje del embalse de la Torre del Águila en su parte correspondiente al

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	6/11



ramal del Arroyo de Santiago. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254678,43 m, Y= 4102260,85 m. Continúa la línea límite en línea recta hasta la intersección las parcelas 1095A05300001, 41095A05300002 y 41095A05300023, siguiendo por la linde entre las parcelas 1095A05300001, 41095A05300002 hasta el

**PA 23.-** (CC) Situado en la intersección de la linde de las parcelas 41095A05300001 y 41095A05300002 con el polígono catastral 055. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 254056,75 m, Y= 4102202,15 m. Continúa con dirección Sur por la linde de los polígonos catastrales 055 y 051 por la derecha y 052 por la izquierda hasta el

**PA 24.-** (CC) Situado en la intersección del polígono catastral 052, con el eje del Arroyo de las Pajaras 41095A05109014. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 252399,12 m, Y= 4100213,30 m. Continúa con dirección Noroeste por el eje del Arroyo de las Pajaras 41095A05109014, 41095A05609001 y 41095A05609002, hasta el

**PA 25.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación de la linde de las parcelas 41095A05600004 y 41095A05600002 con el eje del Arroyo de las Pajaras 41095A05609002. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 249052,22 m, Y= 4101785,52 m. Continúa con dirección Norte por la linde de las parcelas 41095A05600004 por la izquierda y 41095A05600002 y 41095A05600016 por la derecha hasta el

**PA 26.-** (LC) Situado en la intersección de la prolongación de la linde de las parcelas 41095A05600004 y 41095A05600016 con el borde derecho de la carretera A-394 (De Arahal a la N-IV). Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 248770,98 m, Y= 4103185,52 m, Z= 34,15 m. Continúa con dirección Nornoreste bordeando la parcela 41095A08400163, teniendo un punto de inflexión en las coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 : X= 248786,44 m, Y= 4103337,40 m, Z= 36,47 m hasta el

**PA 27.-** (LC) Situado en la intersección de la parcela 41095A08400163 y 41095A08400164 con el borde derecho de la carretera A-394 (De Arahal a la N-IV). Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 248837,16 m, Y= 4103296,29 m, Z= 33,57 m. Continúa con dirección Noreste por el borde derecho de la carretera A-394 (De Arahal a la N-IV) hasta el

**PA 28.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación de la linde de las parcelas 41095A08400174 y 41095A08400177 con el borde derecho de la carretera A-394 (De Arahal a la N-IV). Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 250012,64 m, Y= 4104792,05. Continúa con dirección Noroeste por la linde de la parcela 41095A08400174 por la izquierda y 41095A08400177, 41095A08400185, 41095A08400201, 41095A08400187, 41095A08400176 y 41095A08400175 por la derecha, prolongándose hasta el eje del camino innominado 41095A08409013, continuando con dirección Noreste por el eje de dicho camino hasta el

**PA 29.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación de la linde de las parcelas 41095A08400134 y 41095A08400131 con el eje del camino innominado 41095A08409013. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 249702,19 m, Y= 4105260,32 m.

Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Ultera (Sevilla)

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	7/11



Continúa con dirección Noroeste por la linde de las parcelas 41095A08400131 y 41095A08400134 hasta el

**PA 30.-** (LC) Situado en la intersección de la prolongación de la linde de las parcelas 41095A08400131 y 41095A08400134 con la margen izquierda de la carretera del embalse 41095A08409032 y la parcela 41095A08400132. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 249372,43 m, Y= 4105571,92 m, Z= 29,12 m. Continúa con dirección Noreste por el borde izquierdo de la carretera del embalse 41095A08409032 hasta el

**PA 31.-** (LC) Situado en el borde izquierdo de la carretera del embalse 41095A08409032 con el eje de la acequia 41095A08409046. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X= 250030,26 m, Y= 4105786,41 m, Z= 19,27 m. Continúa con dirección Norte por el eje de la acequia 41095A08409046, hasta el

**PA 32.-** (CC) Situado en la intersección de la prolongación del eje de la acequia 41095A08409046 con el eje del Canal del Arroyo Salado 41095A08409037. Sus coordenadas UTM, Huso 30 en ETRS89 son: X=250037,26 m, Y=4105979,31. Continúa con dirección Noroeste por el eje del Canal del Arroyo Salado 41095A08409037 hasta el Punto de amojonamiento 1, cerrando el término de El Palmar de Troya.

Se indica que la extensión superficial expresada en Has. de El Palmar de Troya con los límites descritos es de aproximadamente 3305 Has.

Se adjunta mapa del ámbito territorial en formato A4.

---

*Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Utrera (Sevilla)*

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	8/11



LISTADO DE COORDENADAS DE LOS PUNTOS DE AMOJONAMIENTO DE LA LÍNEA LÍMITE EL PALMAR DE TROYA Y UTRERA (SEVILLA). *Sistema de Referencia ETRS89. Elipsoide de SGR80*

Punto de amojonamiento	Geográficas		Proyección UTM. Huso 30	
	Latitud	Longitud	X	Y
M1 común a El Palmar de Troya y Utrera.	37.076325750	-05.833929239	248072,08	4107097,39
M2	37.076637251	-05.810137803	250188,56	4107069,09
M3	37.093572516	-05.794323120	251650,05	4108906,92
M4	37.083767867	-05.785398036	252411,53	4107795,57
M5	37.081868222	-05.786174396	252336,32	4107586,79
M6	37.077827963	-05.776117663	253217,35	4107112,25
M7	37.061992734	-05.758718788	254713,31	4105309,93
M8	37.064116632	-05.748800999	255602,14	4105520,05
M9	37.059043372	-05.746062942	255829,36	4104950,03
M10	37.056798572	-05.753500133	255160,71	4104720,07
M11	37.061098843	-05.758364470	254741,94	4105209,82
M12	37.060979141	-05.761701846	254444,75	4105205,16
M13	37.054974720	-05.757199627	254825,81	4104527,22
M14	37.055204486	-05.762611803	254345,19	4104566,7
M15	37.050732287	-05.761195882	254456,7	4104066,76
M16	37.051441447	-05.756895978	254841,44	4104134,35
M17	37.050276846	-05.757529625	254781,33	4104006,75
M18	37.048009437	-05.751934908	255271,67	4103740,71

Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Utrera (Sevilla)

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	9/11



M19	37.050536197	-05.747951684	255634,08	4104010,85
M20	37.060193563	-05.743133798	256093,55	4105070,14
M21	37.050442501	-05.744690915	255923,81	4103992,07
M22	37.034530058	-05.758116360	254678,43	4102260,85
M23	37.033838908	-05.765079245	254056,75	4102202,15
M24	37.015496229	-05.783041798	252399,12	4100213,3
M25	37.028763768	-05.821143611	249052,22	4101785,52
M26	37.041293336	-05.824769021	248770,98	4103185,52
M27	37.042308349	-05.824062699	248838,16	4103296,29
M28	37.056089154	-05.811357235	250012,64	4104792,05
M29	37.060222428	-05.815000595	249702,19	4105260,32
M30	37.062939850	-05.818809067	249372,43	4105571,92
M31	37.065046527	-05.811489898	250030,26	4105786,41
M32	37.066785158	-05.811475402	250037,26	4105979,31
M1 común a El Palmar de Troya y Utrera.	37.076325750	-05.833929239	248072,08	4107097,39

La información resultante de este informe técnico es de carácter topográfico y queda supeditada al criterio del órgano competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Demarcación Municipal, según Decreto 142/2017, de 29 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática y Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

LA JEFA DEL SERVICIO DE PRODUCCIÓN  
CARTOGRÁFICA.

Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Utrera (Sevilla)

Código:7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1r0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1r0bnn	PÁGINA	10/11

85-11



Fdo: Cristina Caturla Montero.

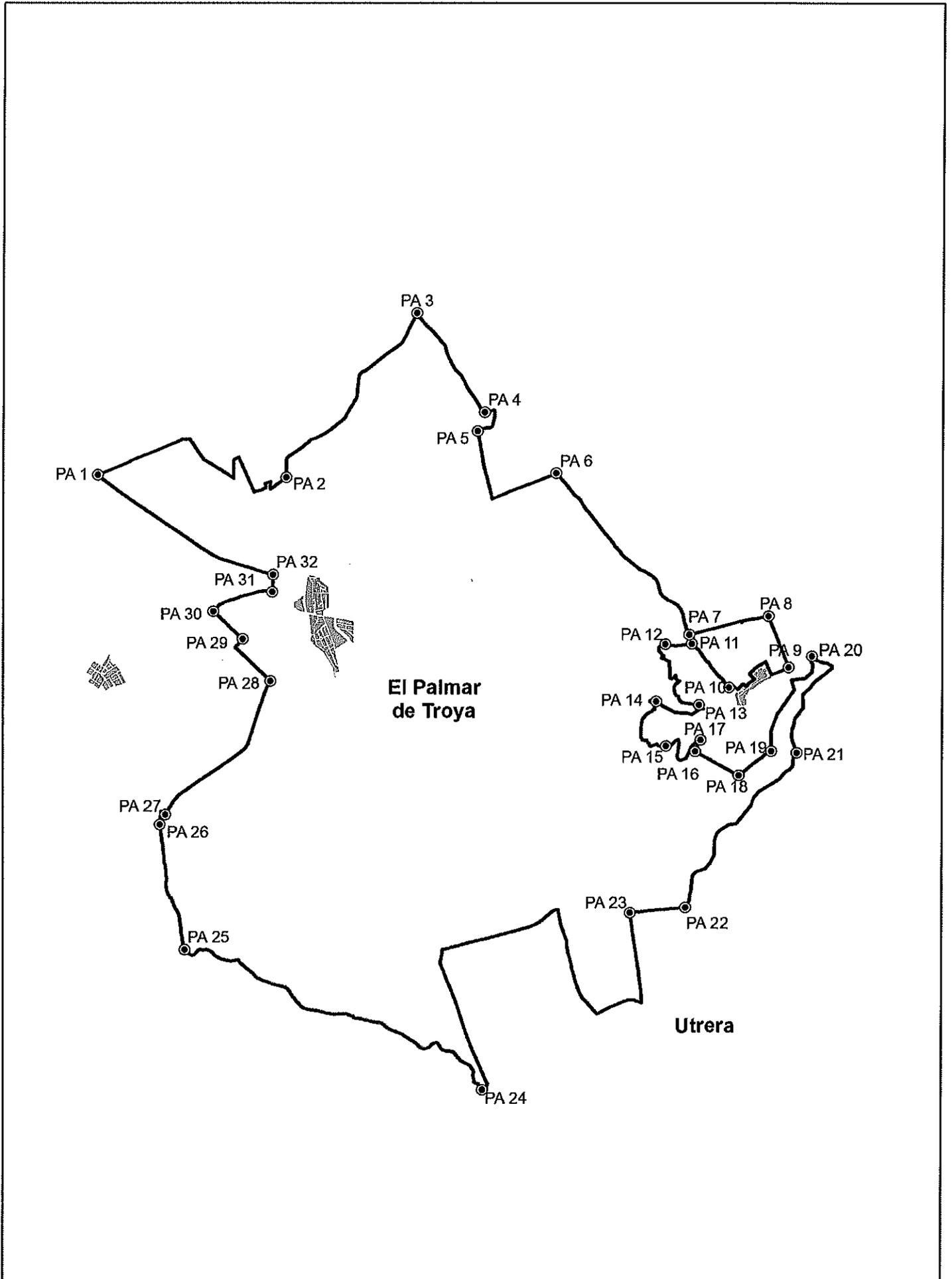
---

*Informe Técnico de la línea límite El Palmar de Troya y Utrera (Sevilla)*

Código: 7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/">https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/</a>			
FIRMADO POR	CRISTINA CATURLA MONTERO	FECHA	26/12/2017
ID. FIRMA	7p9dw814PFIRMADRBh+n9Xj1rr0bnn	PÁGINA	11/11

85-12

# ÁMBITO TERRITORIAL DE EL PALMAR DE TROYA





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 478/2018

OBJETO: Proyecto de Decreto por el que se aprueba la creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla).

SOLICITANTE: Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática.

**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Gallardo Castillo, María Jesús  
Gorelli Hernández, Juan  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2018, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 11 de junio de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, de conformidad con lo establecido 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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 1/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 22 de octubre de 2012 el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) presentó en la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, certificación del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el 11 de octubre de 2012 en el que se aprobó iniciar el procedimiento de creación del municipio de El Palmar de Troya por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla).

El 1 de abril de 2013 el Ayuntamiento de Utrera remite certificación del acuerdo plenario celebrado con fecha 14 de marzo de 2013 en el que se aprobó la corrección de error en el acta de la sesión de fecha 11 de octubre de 2012.

2.- El 17 de diciembre de 2013 el Ayuntamiento de Utrera, presentó en la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, solicitud de creación de El Palmar de Troya como nuevo municipio, por segregación del término municipal de Utrera. A la solicitud de segregación acompaña diversa documentación, figurando entre otra:

1.- Solicitud de procedimientos de demarcación municipal, de 16 de diciembre de 2013.

2.- Índice que consta de:

- Certificado del Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Utrera de fecha 16 de diciembre de 2013 por el que se aprueba el ex-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 2/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pediente para la creación del municipio de El Palmar de Troya.

- Memoria Justificativa del expediente de segregación de nuevo término municipal, que consta de:

- Propuesta de Memoria Justificativa, que a su vez contiene:

- \* Objeto.

- \* Descripción de la delimitación territorial de nuevo municipio.

- \* Características del nuevo municipio que singularizan su propia identidad.

- \* Competencias del municipio de nueva creación.

- \* Situación económica y financiera del nuevo municipio.

- \* Certificado de la sesión celebrada por la Junta Vecinal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya de 10 de diciembre de 2013.

- Cartografía.

- Informe económico de viabilidad y afección.

- Propuesta relativa a la denominación del nuevo municipio.

- Propuesta de régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio.

- 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.

- Informe de Secretaría General del Ayuntamiento de Utrera de 13 de diciembre de 2013.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2013 se ha aportado por el Ayuntamiento de Utrera, certificado del acuerdo plenario de 16 de diciembre de 2013 que subsana al remitido con el expediente de creación del municipio de El Palmar de Troya.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 3/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- El 3 de enero de 2014 el Director General de Administración Local solicita al Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informe sobre la denominación que se pretende dar al nuevo municipio.

4.- El 15 de enero de 2014 la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local remite al Servicio de Cooperación Económica documentación económica para su evaluación.

5.- El 17 de enero de 2014 el Servicio de Cooperación Económica comunica la documentación económica que habría que requerir en el trámite de subsanación.

6.- El 31 de enero de 2014 el Director General de Administración Local requiere del Ayuntamiento de Utrera la subsanación del expediente de segregación.

7.- El 14 de febrero de 2014 el Ayuntamiento de Utrera solicita de la Dirección General de Administración Local ampliación de plazo de tres meses para la subsanación del expediente.

8.- El 27 de febrero de 2014 la Dirección General de Administración Local comunica al Ayuntamiento de Utrera la ampliación del plazo solicitado. Asimismo, en la citada fecha, se traslada el oficio remitido al Ayuntamiento de Utrera concediéndole ampliación de plazo a la E.L.A. de El Palmar de Troya.

9.- El 29 de abril de 2014 el Ayuntamiento de Utrera remite a la Dirección General de Administración Local Adenda a la memoria Justificativa, al objeto de subsanar las deficiencias observadas.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 4/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**10.-** El 9 de mayo de 2014 la Dirección General de Administración Local, reitera petición de informe sobre denominación que se pretende dar al nuevo municipio de El Palmar de Troya al Registro de Entidades Locales.

**11.-** El 16 de mayo de 2014 el Registro de Entidades Locales dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remite certificación sobre denominación que se pretende dar al nuevo municipio.

**12.-** 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 5.000 habitantes en procedimientos de segregación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

**13.-** Mediante Diligencia de la Jefa de Departamento de Ordenación y Demarcación Territorial, de 27 de mayo de 2014, se hace constar la no procedencia del trámite de audiencia previsto en el artículo 97.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía teniendo en cuenta que el único municipio afectado por la alteración es Utrera, dentro de cuyo término se enclava el núcleo de El Palmar de Troya.

**14.-** Por resolución de 27 de mayo de 2014, la Dirección General de Administración Local acuerda la apertura del trámite de información pública. Consta que tal resolución fue notificada al Ayuntamiento de Utrera el 29 de mayo de 2014 y a la E.L.A. de El Palmar de Troya el 30 de mayo de 2014 y publicada en el BOJA nº 110, de 10 de junio de 2014; Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla nº 133 de 11 de junio de 2014 y en el Tablón de anuncios del Ayuntamiento de Utrera (del 12 de junio de 2014 al 11 de julio de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 5/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2014), indicando la presentación de alegaciones por el Grupo Municipal de Unión, Progreso y Democracia en fecha 10 de julio de 2014. En dichas alegaciones se esgrimen los argumentos por los que el citado grupo municipal se opone a la creación del nuevo municipio, afirmando finalmente que "La propuesta de segregación carece de esos motivos permanentes de interés público y es contradictoria con la planificación de la ordenación territorial vigente.

No es admisible que se pretenda diseñar un nuevo término municipal como si se tratara de un recortable del territorio matriz, ignorando el planeamiento urbanístico vigente y la utilización racional de los recursos naturales tal y como dispone el art. 45.2 de la Constitución Española.

La delimitación "artificial" de un nuevo término municipal en El Palmar ignora la dinámica territorial tanto en sus efectos medioambientales como de explotación de recursos, agrarios fundamentalmente.

Además, el deslinde territorial y posterior segregación implica dificultad o perjuicio para el municipio y vecinos de Utrera, ya que se incardina dentro del municipio constituyendo una isla en su interior, con lo que el nuevo territorio dividirá el actual término municipal.

Pero además, el interés de la ELA y sus vecinos no parece coincidir con el interés público que dimana de la política seguida por esta comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio y que se evidencia en la exposición de motivos de la Ley.

**15.-** El 21 de julio de 2014 el Director General de Administración Local, solicita sendos informes a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 6/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**16.-** El 1 de agosto de 2014 la Delegación del Gobierno en Sevilla, emite informe en el que formula la siguiente conclusión:

»Un hecho muy importante a tener en cuenta es que estamos ante un procedimiento de creación de un nuevo municipio por segregación sobre la base de un territorio constituido en entidad local autónoma, El Palmar de Troya, creada para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, con personalidad jurídica diferenciada así como con potestad tributaria y financiera, una tesorería y un régimen económico presupuestario propios, desde su constitución mediante el Decreto 60/2003 de 4 de marzo.

»A la vista de todo lo hasta aquí expuesto y de la documentación obrante en el expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.2 de la LAULA, no se aprecia la existencia de elementos o circunstancias suficientemente acreditados para oponerse a la voluntad municipal manifestada en los acuerdos plenarios de fechas 11 de octubre de 2012 y 16 de diciembre de 2013, por lo que la valoración de esta Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla con relación a la iniciativa de creación del municipio de El Palmar de Troya por segregación del término municipal de Utrera es positiva.»

**17.-** El 31 de julio de 2014 el Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio emite informe sobre la incidencia en la ordenación del territorio; en dicho informe figura lo siguiente:

«Valoración de la incidencia territorial.

»El municipio de Utrera está incluido en la actualidad en Plan de Ordenación de ámbito subregional de la Aglomeración Urba-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 7/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

na de Sevilla, aprobado mediante Decreto 267/2009, de 9 de junio. Por su parte el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Gobierno (Decreto 206/2007, de 28 de noviembre), que determina los elementos básicos para la política territorial andaluza. Las redes y ámbitos definidos en el modelo territorial de Andalucía constituyen la base sobre la que se sustentan la mayoría de las determinaciones de ordenación del Plan.

»El informe a que hace referencia el Artículo 30 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, debe analizar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio, considerando, según los casos, las que pueda tener en el sistema de ciudades, los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía, los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales, los usos del suelo y la localización de las actividades económicas y el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos.

»En relación con ello se realizan las siguientes consideraciones:

»• La superficie del municipio en tramitación es de unos 3.316 ha lo que supone el 4,9% del término municipal de Utrera (que es de 684.3 km<sup>2</sup>). Se trataría por tanto de un municipio de pequeña extensión. Los límites del término municipal propuesto son casi los mismos que tiene asignada la ELA de El Palmar de Troya, y que fueron definidos en el Decreto 60/2003, de 4 de marzo, de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía por el que se crea la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya. Las diferencias en cuanto a los límites allí establecidos y los propuestos para el nuevo municipio sólo afectan al entorno del núcleo La Cañada, que se ha decidido mantener vinculado al municipio matriz, a diferencia de la delimitación de la ELA. En lo demás se conservan los mismos límites.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 8/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»En relación con ello, se llama la atención sobre el hecho de que la nueva estructura municipal propuesta ofrece una situación poco frecuente en Andalucía y es la de tratarse de un nuevo término municipal, en caso de aprobarse la segregación, totalmente enclavado en el interior del municipio matriz a modo de isla, y sin límites con otros municipios colindantes.

»En cuanto a la población, según el Nomenclátor de Entidades y núcleos de población del 2013 el municipio de Utrera cuenta con 52.013 habitantes, y la ELA de El Palmar de Troya cuenta con 2.419, de los cuales, habría que detraer los 29 que el Nomenclátor atribuye al núcleo de La Cañada, por la razón antes expuesta. Esto supone que aproximadamente el 4,67% de la población de Utrera pertenece a la ELA de El Palmar de Troya. Los habitantes del municipio de Utrera se reparten entre varios núcleos de población, siendo el más importante, con diferencia, el núcleo principal seguido de El Palmar de Troya.

Núcleo	Nº de habitantes
UTRERA (Total TM)	53.013
EL PALMAR DE TROYA	2.419
EL PALMAR DE TROYA (Núcleo)	2.315
LA CAÑADA	29
GUADALEMA DE LOS QUINTERO	522
PINZÓN	408
EL TORBISCAL	10
TRAJANO	855
UTRERA (Núcleo)	47.799

»Se trata por tanto de un sistema de asentamientos distribuido en el territorio, donde el núcleo principal es Utrera que concentra la mayor parte de la población total del municipio, seguido a mucha distancia de El Palmar de Troya. El resto de los núcleos corresponde a poblados de colonización.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 9/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Por ello, si bien la constitución de un nuevo municipio no altera el sistema de asentamientos, si podría debilitar la capacidad del sistema de asentamientos para dar respuesta a las demandas de equipamientos y dotaciones básicas, entendido que las capacidades y dotaciones son de todo el territorio sin tener que primar ni independizar cada núcleo de los restantes.

»La accesibilidad del núcleo de El Palmar de Troya se realiza a través de la carretera autonómica A394, perteneciente a la red intercomarcal, que enlaza la Nacional IV (Madrid-Cádiz) con el núcleo de Utrera y la Autovía A-92. La distancia entre ambos núcleos es de unos 14 Km. Igualmente hay accesibilidad directa al núcleo de Guadalema de los Quinteros a través de la carretera provincial SE-9014, que se sitúa a escasos 3 km de distancia.

»No cabe concluir de lo anterior que, existan dificultades graves de accesibilidad o comunicación del núcleo de El Palmar, dadas las cortas distancias, especialmente con respecto a Utrera y las características de la vía, al tratarse de una vía intercomarcal, con independencia del posible tráfico rodado que pueda soportar como vía de enlace.

»• Respecto al Modelo Territorial previsto tanto el Plan Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla como en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el municipio de Utrera, tiene la consideración de Ciudad Media tipo I. Si bien el POT Andalucía lo adscribe a la Unidad organizada por Redes de Ciudades Medias del Bajo Guadalquivir y con estrecha relación con el Centro Regional de Sevilla, el POTAUS los integra plenamente en su ámbito, considerándola como área de centralidad metropolitana correspondiente al sector H Sur: Utrera y Los Palacios.

»Con relación al modelo territorial previsto tanto el en POTA como en el POTAUS cabe señalar que el nuevo municipio no altera el sistema de asentamientos, dado que éste se apoya en los

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 10/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

núcleos que físicamente existen, por lo que territorialmente sólo se alteraría la delimitación de los términos municipales con la circunstancia señalada anteriormente. 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.

»• En cuanto a las dotaciones y equipamientos del futuro municipio, se considera que su número y funcionamiento no debería verse alterado, ni supone una mejora significativa de los servicios para el nuevo municipio, ya que estos se vienen prestando de manera continuada en el ámbito de la actual Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya. Hay que recordar que el criterio para la prestación de muchos de estos servicios y equipamientos se rige por valores territoriales y poblacionales distintos del límite administrativo del municipio, por lo que su alteración en sí no debe suponer otros cambios.

»Conclusiones.

»Analizados los aspectos territoriales de la propuesta, se concluye que la constitución de un nuevo municipio por segregación de una parte del término municipal de Utrera no altera el sistema de asentamientos, ni incide en la organización funcional de la unidad territorial donde se sitúa la actuación, no alterando tampoco de manera significativa, el nivel de equipamientos y servicios de la población, que ya se vienen prestando en el ámbito de la ELA.

»En consecuencia, valorada la actuación en el contexto de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y de las Estrategias Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se considera que la creación del municipio de El Palmar de Troya 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 11/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en lo que respecta a la conformación de los nuevos términos municipales, tal y como se expone en el presente informe.»

**18.-** En fechas 19 de septiembre y 11 de noviembre de 2014 se solicita pronunciamiento del Pleno de la Diputación Provincial de Sevilla.

En contestación a los anteriores requerimientos el Director General en funciones del Área de Asistencia Técnica Municipal de la Diputación de Sevilla, en fecha 1 de diciembre de 2014, informa sobre la situación en que se encuentra la petición realizada.

**19.-** El 5 de diciembre de 2014 el Director General de Administración Local requiere del Ayuntamiento de Utrera la aprobación de la Addenda de la Memoria por el pleno de la corporación.

El 9 de diciembre de 2014 el Alcalde-Presidente de Utrera solicita ampliación de hasta tres meses para la aprobación de la Adenda de la Memoria por el pleno de la corporación.

El 22 de diciembre de 2014 se comunica al Ayuntamiento de Utrera la concesión de ampliación del plazo solicitado, lo que se comunica a la E.L.A de El Palmar de Troya el 22 de diciembre de 2014.

**20.-** El 5 de marzo de 2015 el Ayuntamiento de Utrera remite a la Dirección General de Administración Local, certificado del acuerdo plenario de 5 de marzo de 2015, donde se modifica la Addenda presentada y se da conformidad a la misma.

**21.-** El 8 de abril de 2015 el Coordinador de Administración Local de la Dirección General de Administración Local, remite documentación económica al Servicio de Cooperación Económica para su valoración.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 12/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El 17 de abril de 2015 el Servicio de Cooperación Económica comunica la documentación que habría que requerir para poder emitir informe económico financiero.

El 28 de abril de 2015 se requiere documentación económico financiera al Ayuntamiento de Utrera, reiterada el 14 de julio de 2015 y en fechas 29 de abril y 13 de julio de 2015 se traslada el contenido de los requerimientos anteriores a la E.L.A. de El Palmar de Troya.

**22.-** La Diputación Provincial de Sevilla, en sesión celebrada el 9 de abril de 2015, acordó por unanimidad prestar su conformidad a la creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del de Utrera.

**23.-** El 6 de mayo de 2015 la Directora General de Administración Local solicita informe al Consejo Andaluz de Concertación Local.

En sesión celebrada el 2 de julio de 2015, el Consejo Andaluz de Concertación Local acordó informar favorablemente la iniciativa de creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera.

**24.-** El 31 de julio de 2015 la E.L.A. de El Palmar de Troya remite la siguiente documentación:

- Liquidación del Presupuesto de 2013. Consta de:
  - \* Fotocopia del Decreto de aprobación de la liquidación del Presupuesto General 2013.
  - \* Listado de situación del Presupuesto de gastos.
  - \* Listado de situación del Presupuesto de ingresos.
  - \* Estado de remanente de Tesorería y Resultado Presupuestario.
- Liquidación del Presupuesto de 2014. Consta de:
  - \* Fotocopia del Decreto de aprobación de la liquidación del

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 13/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuesto General 2014.

- \* Listado de situación del Presupuesto de gastos.
- \* Listado de situación del Presupuesto de ingresos.
- \* Estado de remanente de Tesorería y Resultado Presupuestario.
- Informes de Secretaría-Intervención sobre liquidación del Presupuesto de 2013. Constan de:
  - \* Fotocopia del informe de la Secretaría-Intervención de la liquidación del Presupuesto.
  - \* Fotocopia del informe de Intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
  - \* Fotocopia del informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de la regla del gasto.
- Informes de Secretaría-Intervención sobre liquidación del Presupuesto de 2014. Constan de:
  - \* Fotocopia del informe de la Secretaría-Intervención de la liquidación del Presupuesto.
  - \* Fotocopia del informe de Intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
  - \* Fotocopia del informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de la regla del gasto.
- Documentación relativa al incumplimiento de la regla del gasto en la liquidación del presupuesto del 2013. Consta de:
  - \* Plan económico-financiero 2014-2015 redactado por la Diputación Provincial de Sevilla.
  - \* Fotocopia del informe de Intervención de fecha 11 de mayo de 2015.
  - \* Fotocopia del certificado del acuerdo de la Junta Vecinal de fecha 12 de mayo de 2015 aprobando el Plan económico-financiero.
- Fotocopia del informe sobre el incumplimiento del nivel de endeudamiento referido a los ingresos corrientes liquidados en el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 14/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ejercicio 2013 y 2014.

- Solicitud de asistencia técnica a la Diputación Provincial de Sevilla para la elaboración del estudio de viabilidad.

**25.-** El 20 de octubre de 2015 la Directora General de Administración Local advierte de la caducidad del expediente al Ayuntamiento de Utrera.

**26.-** El 30 de diciembre de 2015 la E.L.A. de El Palmar de Troya remite informe de viabilidad elaborado por la Unidad de Asesoramiento Económico del OPAEF de la Diputación Provincial.

**27.-** El 3 de junio de 2016 emite informe la Coordinación de la Dirección General de Administración Local sobre las circunstancias de carácter económico a valorar en el expediente de segregación de El Palmar de Troya del término municipal de Utrera para su constitución como nuevo domicilio. En el mismo consta:

«El presente informe se emite en el ejercicio de las funciones de coordinación que tiene atribuidas quien lo suscribe respecto del conjunto de unidades administrativas que configuran la Dirección General de Administración Local de la Consejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía (en adelante, DGAL), y a la vista de la documentación obra en el expediente correspondiente al procedimiento de segregación de El Palmar de Troya del término municipal de Utrera (en la provincia de Sevilla).

»Con las opiniones que ahora se emitan, a requerimiento de la persona titular de la Dirección General, se pretende asesorar, ampliar y mejorar el criterio jurídico en la función de propuesta de resolución del procedimiento que a éste le corresponde con base en el artículo 36.1 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Anda-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 15/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales.

»Con fecha de 9 de octubre de 2014 ya se emitió por este órgano un "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". Dicho Informe, aun cuando se insertaba en el procedimiento de segregación de La Guijarrosa del término municipal de Santaella (en la provincia de Córdoba), habida cuenta de que al momento de su emisión se encontraban en tramitación otros varios procedimientos de segregación en fase anterior a la de propuesta de resolución, se entendió conveniente estructurarlo en dos partes bien diferenciadas, una primera, que perseguía la aportación de criterios generales aplicables para todos ellos y, otra posterior, que analizó las cuestiones de contenido económico controvertidas en el procedimiento de segregación que singularmente se ha mencionado antes.

»Parece oportuno traer al presente informe aquellos razonamientos de corte general que en aquel momento se emitieron, para así aportar mayor luz a los que posteriormente se construirán respecto al procedimiento de segregación concerniente a El Palmar de Troya, en cuyo expediente nos movemos ahora.

»De esta manera, por lo que se refiere a los primeros:

»I. Criterios generales.

»De todas cuantas circunstancias se establecen en la normativa reguladora de las modificaciones de términos municipales, más en concreto en aquellas que persiguen la segregación de una parte del término municipal para la constitución de un nuevo municipio, las que actualmente suscitan mayor controversia o concentran en mayor medida la discusión en el curso del procedimiento administrativo son las de carácter económico, pues son a la postre las que adquieren mayor protagonismo y significación en la cultura socio política en que nos movemos y las que, en lenguaje

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 16/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

común, pretenden responder a "quién gana" o "quién pierde" o "cuánto nos va a costar". Es innegable que, siendo estas las inquietudes más comúnmente afloradas y las que focalizan los posicionamientos a favor o en contra de la segregación, no son, sin conformación en cada caso de la comunidad vecinal que se erige en "elemento" del municipio y que es su fundamento básico (un grupo humano que siente unas necesidades colectivas que aspira a satisfacer de forma solidaria y en común), así como sus vicisitudes, y a veces fracturas, apoyadas en su ubicación diferenciada en el territorio y en una identidad propia son lo que en momentos determinados de la historia originan con verdadera potencia las dinámicas locales de índole segregacionista.

»Es incuestionable, no obstante, que los condicionantes económicos juegan un papel jurídico en el procedimiento y en la resolución sobre una segregación acorde con su configuración normativa. Así encontramos que la legislación básica ya determinaba que "la creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse ... siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales...". La ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL) en su artículo 13, con la redacción que ofrece ahora tras la reforma introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) actualiza la noción de este requisito de la siguiente manera: "La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse ... siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales...". Es discutible si la modificación consistente en introducir el concepto de "sostenibilidad financiera" implica verdaderamente un agravamiento del requisito ya expresado de la "suficiencia de los recursos"; pero lo que creemos fuera de dudas es que a los procedi-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 17/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mientos actualmente en tramitación en sede de la Comunidad Autónoma de Andalucía e iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL no les sería de aplicación la nueva redacción.

»Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), desarrollando la legislación básica plasmó en su artículo 93.2, entre otras, las siguientes circunstancias con carácter de mínimos para la resolución favorable a una segregación municipal:

» "...

»b). Que el territorio del nuevo municipio cuente con unas características que singularicen su propia identidad sobre la base de razones ... económicas,

»...

»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.

»...

»g) Que el municipio o municipios matrices no se vean ... privados de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente".

»De las anteriores referencias normativas, directamente relacionadas con juicios económicos, la primera de ellas (letra b) tiene significación distinta de las otras dos (letras d y g).

»En la primera, las razones económicas a que se alude como fundamentadoras de una singularización identitaria de la población que pretende la segregación se refieren a las connotaciones de geografía humana que, valoradas en conjunto con otras de carácter histórico, social, laboral, geográfico y urbanístico, ex-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 18/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

presan la diferencialidad del grupo humano base del núcleo sobre el que se centra el procedimiento respecto del resto del municipio preexistente y, en principio, no tendrían ni aun que darse (a pesar de la conjunción "y" con que se cierra la enumeración legal de la tipología de razones) si la propia identidad se sustenta en una o varias de las otras motivaciones. Estas razones de tipo económico no precisan de un complejo análisis prospectivo sino que se ponen de manifiesto con la mera observación de la realidad; así, el sector económico preponderante en el lugar, la existencia de una industria específica, las oportunidades de desarrollo de un determinado tipo de negocio u otras similares pueden dar cumplida cuenta de la singularización de esa población con respecto al núcleo de población capitalino del municipio matriz. Se trata, por tanto, desde esta perspectiva de una mera constatación de la realidad diferencial con la otra comunidad vecinal con la que hasta el momento se ha convivido administrativamente.

»Las otras dos referencias normativas a circunstancias de corte económico que establece la LAULA son traducciones algo más desarrolladas del requisito de la "suficiencia de recursos" económicos previsto en la legislación básica (al que también se conoce en el lenguaje usado en los expedientes sobre la materia como "viabilidad económica"), que poseen una proyección bidireccional: hacia el nuevo municipio resultante de la segregación y hacia el municipio matriz.

»Tratándose la "suficiencia" de un concepto relativo, es preciso enunciar el objeto sobre el que se aplica: "el cumplimiento de las competencias municipales". Es decir, hay que poner en conexión el volumen de recursos económicos susceptibles de ser ingresados con el coste que suponga el ejercicio de las competencias que desplegará el municipio, de tal manera que, al menos, aquellos sean igual que estos, o lo que es lo mismo, que los recursos generables sean "suficientes" para financiar la actividad

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 19/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del municipio.

»Sin embargo, es importante destacar que en ese binomio comparativo el elemento principal es el ejercicio de la competencia y el elemento dependiente los recursos financieros; esto es, se exige que los recursos financieros han de igualar (al menos) el coste del cumplimiento de las competencias municipales y no al contrario. Además ese cumplimiento por parte del municipio debe reunir unas condiciones de cantidad y calidad que vienen expresadas con mayor detalle en la normativa andaluza. De esta manera:

»• El nuevo municipio debe cumplir "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" (letra d del artículo 93.2 LAULA).

»• El nuevo municipio debe "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" (letra f del artículo 93.2 LAULA) o, lo que es lo mismo, que la ciudadanía del nuevo municipio no vea minorada la calidad de los servicios después de la segregación.

»• El municipio matriz no debe verse "afectado de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia" (letra g del artículo 93.2 LAULA).

»• El municipio matriz debe prestar "los servicios mínimos establecidos legalmente" (letra g del artículo 93.2 LAULA).

»• Y cada uno de los municipios (el nuevo y el matriz) tendrán que generar recursos económicos suficientes para financiar el coste que supongan las anteriores reglas.

»Lo dicho hasta ahora, a pesar de su aparente claridad o sencillez, requiere por un lado precisiones conceptuales de importancia que pueden implicar conclusiones menos evidentes y, por otro, una reflexión profunda sobre el alcance del tratamiento del requisito económico (los requisitos) en el expediente administra-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 20/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tivo.

»Observamos en primer lugar que los preceptos transcritos anteriormente mezclan en su redacción el concepto "competencia" con el de "servicio", cuando sabemos que no son términos sinónimos en estricta técnica jurídica. Así tenemos que, cuando se mira al municipio matriz, la "foto" comparativa "antes-después" solo se refiere a la "prestación de servicios"; mientras que la exigencia para el nuevo municipio alcanza también al "cumplimiento de las competencias" que ya se ejercían por el municipio del que se segrega. También es notorio que las competencias pueden ser de distinto carácter (en Andalucía: propias, delegadas y transferidas, y tras la LRSAL, distintas de las propias y de las atribuidas por delegación); ¿a cuáles de ellas puede referirse el requisito? Es lógico pensar que a las propias, por cuanto que las delegadas requieren de un acto de voluntad del nivel de gobierno delegante, al igual que las transferidas, y las distintas de las propias y delegadas exigen el mecanismo de "autorización" previsto en el artículo 7.4 LRBR. Malamente podemos entender que por la aprobación de una segregación se produzcan actos tácitos de delegación, transferencia o autorización cuando en estos adquieren una esencial carga o relevancia la aceptación y las características del sujeto receptor de la competencia (*intuitu personae*). Si tenemos en cuenta que, según el artículo 9 de la LAULA, todos los municipios están igualados en la titularidad de las competencias propias y que estas se ostentan y ejercen en todo caso en régimen de autonomía, no podemos por menos que entender que por la mera creación del nuevo municipio ya estaría cumplida la circunstancia prevista en el artículo 93.2.d) de la LAULA: el nuevo municipio sería titular del mismo acervo competencial propio que el preexistente y el ejercicio de tales competencias no puede imponerse más allá de las limitaciones que, con carácter general, opusiera la ley a la autonomía política del municipio.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 21/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»En cuanto a la exigencia de la prestación de servicios hemos de tener en cuenta que estos pueden calificarse, en difícil hermenéutica, como "mínimos", "obligatorios", "básicos", "esenciales" (quizás todos ellos con similar significación) o "facultativos" (como en algún momento se acuñó en el proceso de redacción del proyecto de la LRSAL); "públicos" o "reglamentados" (como se califican en el título II de la LAULA en función de quien realiza la actividad); "reservados" o "no reservados"... Parece deducirse del espíritu normativo que la garantía última que debe asegurarse en el proceso de segregación es que tanto el nuevo municipio como el matriz puedan prestar los servicios que como "mínimos" o "básicos" vengán establecidos por la legislación (en función de la población en la LRBRL-art. 26-, en todo caso en la LAULA -art. 31-). Sin embargo, el requisito parecería en principio alcanzar al mantenimiento de los que se vengán prestando a pesar de que no sean "mínimos" o "básicos"; pero si no son "obligatorios" para el municipio ¿cómo puede obligarse a su mantenimiento sin conculcar el principio de la autonomía local? Y, en el caso de que el Decreto de segregación pudiese, por efecto de esta ley (LAULA), elevar el catálogo de servicios "obligatorios" para los municipios afectados por una segregación ¿por cuánto tiempo habría de mantenerse la condición obligatoria? Puede entenderse, con lógica y razón jurídica, que lo que desea la ley no es tanto impedir el libre ejercicio de la autonomía política por el gobierno local, sino evitar que la merma en la recepción de servicios por la ciudadanía sea consecuencia única y exclusiva de la falta de recursos ocasionada por una segregación.

»En cuanto a la exigencia en el mantenimiento de la calidad de los servicios, su acreditación es de suma dificultad cualquiera que sea el parámetro que pudiera utilizarse. Si recordamos el artículo 4 de la derogada Ley 7/1993 de Demarcación Municipal de Andalucía, encontraríamos que se aventuró a encomendar al Consejo

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 22/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Gobierno la concreción de los niveles homogéneos de calidad en la prestación de los servicios municipales, sin que en todo el tiempo de su vigencia, y a pesar de haberse reglamentado dicha ley con el Decreto 185/2005, pudiera llegarse a establecer parámetro fiable y objetivo a tales efectos. También la contestada LRSAL tuvo en muchos de sus borradores de anteproyecto la referencia a estándares de coste-calidad que tuvieron que ser abandonados (tanto por la contravención que suponía para el principio de autonomía local como por la dificultad en objetivar una realidad tan susceptible de apreciación subjetiva).

»Por otra parte, como anunciábamos más arriba, el proceso intelectual para evaluar el requisito de la "suficiencia de recursos", comúnmente referida como "viabilidad económica", (y también de la "sostenibilidad" como ahora exige el artículo 13 LRBRL) para financiar el mantenimiento del cumplimiento de competencias y de prestación de servicios locales de interés general (en los términos literales de la ley) o la prestación de los servicios obligatorios (como hemos dejado sentado antes) en los municipios resultantes de la segregación posee unas connotaciones que pugnan con la forma en que se han venido realizando hasta ahora algunos trámites en la instrucción de los procedimientos administrativos.

»La Administración de la Junta de Andalucía, desde la Dirección General de Administración Local, había venido enfocando su quehacer en este punto como un proceso de "acreditación" de la viabilidad económica (suficiencia) que difícilmente se aviene con el carácter prospectivo del requisito. Efectivamente, la viabilidad económica o suficiencia económica para la prestación de los servicios que habrán de prestarse por el municipio o los municipios resultantes de la segregación supone un requisito que solo puede evaluarse cabalmente en el futuro, cuando ya se sepa cuál ha sido el coste efectivo de los servicios y cuál el volumen de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 23/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los recursos financieros generados. Con carácter previo a la existencia del nuevo municipio la única valoración que puede hacerse de esa suficiencia es meramente teórica, especulativa y con valor de mero pronóstico. No puede ser acreditada, certificada o justificada en términos de certeza. Se trataría de un proceso más apegado a la labor de "presupuestación" que a la de un análisis de "cuenta de resultados". El juicio que cabría emitir por el instructor autonómico sobre la concurrencia de las circunstancias económicas previstas en el artículo 93.2 de la LAULA o el 13 de la LRBR, sobre todo en relación con las afectantes al nuevo o futuro municipio, ha de ser necesariamente más precavido y rodearse con todas las cautelas posibles, ya que con carácter general no existiría una experiencia previa que pudiera servir de parámetro en ese pronóstico. Sin embargo, hasta el momento, (creemos que de manera incorrecta) se ha venido exigiendo al promotor de la segregación y al gestor del territorio que constituirá el nuevo municipio una vasta documentación económica de carácter liquidatorio de la que poder extraer indicadores que nos ofrezcan con exactitud una acreditación de lo que será en el futuro.

»Como venimos diciendo, la generalidad con la que la normativa contempla la segregación implicaría que la comunidad vecinal y territorio que constituirán en el futuro un nuevo municipio, en el momento en que se tramita el expediente, no está organizado administrativamente y, por tanto, mal podría aportar y arrojar cuenta de resultados de una gestión, pues el ejercicio de competencias públicas en esos casos se hace desde y para un ámbito mayor (y no necesariamente sub territorializado), que se corresponde con la integridad del municipio o municipios sobre los que haya de producirse la segregación. Forzosamente habría que entender que el requisito de la suficiencia económica habría de tratarse en el expediente administrativo como un ensayo presupuesta-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 24/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rio 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.

»En relación con lo anterior, la propia LAULA (artículo 93.2.d) establece el criterio de análisis que hubiera de adoptar-se para valorar estos extremos: "...d) Que el nuevo municipio pueda disponer de los recursos necesarios ... Dichos recursos deben estar relacionados con la capacidad financiera de la vecindad del nuevo municipio y la riqueza imponible de su término municipal". Esto es, el precepto y criterio legal apunta a un análisis estructural de la realidad que orille en lo posible las eventualidades de concretas y pasadas experiencias de gestión que coyunturalmente hayan llevado al municipio matriz a una determinada situación económica. Dicho en otras palabras, la mala gestión de los responsables políticos de un municipio determinado no debe impedir la posibilidad de la creación de un nuevo municipio si los ingresos tributarios y generales procedentes de una población y un territorio pueden racionalmente sufragar los gastos que haya de originar la infraestructura de gestión del ejercicio de unas competencias y la prestación de unos determinados servicios.

»Los medios y métodos para presupuestar esos costes y esos ingresos podrían ser variados y diversos, pero en todo caso habrían de responder (por lo que hace a los ingresos) al criterio legal apuntado anteriormente, es decir, aquellos que tienen que ver con las exacciones que pudieran imponerse a la capacidad económica de las personas que hayan de constituir el vecindario y con la posibilidades tributarias del territorio que haya de cons-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 25/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tituir el término municipal del nuevo municipio. Parece claro que en este apartado habrían de tenerse en cuenta, al menos y por ejemplo, los padrones correspondientes a los impuestos de bienes inmuebles (urbanos y rústicos), de vehículos de tracción mecánica y de actividades económicas y también las relaciones de tasas por prestación de servicios y ocupaciones o aprovechamientos especiales del dominio público, en función de la radicación de todos ellos en el territorio base de la segregación. Pero también deberían de tenerse en consideración en este cálculo las proyecciones que cupiera hacerse sobre la participación del futuro municipio en los tributos de la Comunidad Autónoma (PATRICA) y del Estado (PIE), ya que, aunque indirectamente, éstas también se apoyan en las distintas manifestaciones de la capacidad económica de las personas. Es más, en muchos casos el monto de estas participaciones, fundamentalmente de la PIE (aunque sin desconsiderar a la PATRICA) supone una parte destacada del presupuesto de ingresos de un ayuntamiento.

»Bien es cierto que los expedientes administrativos de segregación que permanecen vivos en el ámbito de la Junta de Andalucía gozan de un elemento común y ciertamente significativo, cual es, que las segregaciones que se promueven afectan a territorios que actualmente están constituidos en Entidades Locales Autónomas (ELA). Es decir, cuentan ya esas entidades locales con una experiencia de gestión singularizada previa que quizás pudiera pensarse que permite de mejor grado calibrar la viabilidad económica de futuro. Y efectivamente, este carácter de entidad local con que ya cuenta la población que aspira a la segregación supone una diferencialidad material con respecto al supuesto "normal" u ordinario tratado en la legislación vigente. Tanto es así que la derogada Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía, contemplaba como supuesto excepcional, y con un régimen jurídico dulcificado respecto del general, las se-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 26/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gregaciones de las ELA. Así, en su artículo 8.4, se rebajaban los requisitos de habitantes y de distancia entre núcleos de población para las segregaciones de ELA, siempre que éstas hubiesen venido funcionando como tales durante un periodo mínimo de 5 años anteriores al inicio del procedimiento de segregación. Lo anterior, junto al dilatado acervo competencial propio que le otorgaba la Ley a las ELA, hacía de esta categoría de entidades locales, como ilustrativamente se las ha motejado, de verdaderas entidades "en tránsito" al municipio. Esto es, la experiencia de gestión demostrada en cinco años les hacía beneficiarios de una consideración especial a la hora de valorar su aptitud como nuevo municipio para satisfacer sus ansias segregacionistas en el procedimiento que se instruyese.

»Teniendo en cuenta lo anterior, el hecho de que la LAULA haya establecido un marco jurídico nuevo en el régimen de las modificaciones de términos municipales, innovando significativamente las circunstancias necesariamente concurrentes para fundamentar la creación de un nuevo municipio por segregación de otro u otros preexistentes (en el que, entre otras novedades, se limitan los sujetos con capacidad para la iniciación del expediente y se eliminan los mínimos numéricos de población y distancia), no implica que, en el caso de que la segregación lo sea de una ELA, la labor de valoración de la circunstancia de viabilidad económica no permita la introducción de elementos singulares basados en la experiencia de gestión administrativa que ya atesora dicha entidad; más aún si, como fácilmente se deduce de la normativa andaluza, la ELA ostenta dentro de sus competencias propias un catálogo de servicios mínimos y obligatorios parangonable con el del municipio.

»De esta manera, trasponiendo el método o criterio legal de valoración de la suficiencia de recursos antes mencionado, tenemos que, por lo que hace al "coste" del ejercicio de las compe-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 27/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tencias y de la prestación de los servicios mínimos, la experiencia de gestión previa y demostrable con los datos de liquidación presupuestaria de los últimos ejercicios presupuestarios de la ELA nos permite definir con grandes dosis de fiabilidad el coste que tendrán para el futuro esos conceptos, salvo que de forma rigurosa se justificase que una nueva orientación o cambio significativo en la forma de gestión de los servicios pudiera implicar de futuro una variación importante en el coste de aquellos, principalmente cuando dicha variación suponga un ahorro o minoración de costes (por ejemplo, la gestión a través de fórmulas asociativas o de mayor rendimiento económico).

»Por la otra parte, esto es, respecto de los recursos necesarios para afrontar los costes así cuantificados, también pueden tener una mejor base de definición en la experiencia de gestión de la ELA. No obstante, la mutación en municipio si implicará importantes cambios en la composición de la cesta de los posibles ingresos, ya que los recursos integrantes de la hacienda municipal y los de la hacienda de la ELA ofrecen notables diferencias, precisamente en los elementos que mayor importancia cuantitativa representan en un posible presupuesto, esto es, impuestos y participaciones en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma. Efectivamente, por imperativo legal (artículo 130.1.a) de la LAULA), los recursos hacendísticos propios de la ELA provenientes de tributos tienen vedado el acceso a los impuestos; solo tasas y contribuciones especiales (y, en su caso, precios públicos) tendrían cabida en su hacienda como ingresos tributarios propios. Por su parte, ni la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba su texto refundido, en adelante LHL), ni la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPATRICA) consideran a las ELA como entes susceptibles de ser considerados beneficia-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 28/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rios de las respectivas participaciones tributarias. Por lo que hace a la LHL, su artículo 156.1 determina expresamente que *"Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado"*; por otra parte y aunque la LPATRICA, no contiene una fórmula de exclusión de las ELA tan categórica (algo por lo demás lógico, al no tratarse de una norma reguladora en general de las haciendas de las distintas entidades locales), si es cierto que solo contempla como posibles perceptores de esta participación al municipio y, con importantes condicionantes, a la provincia. Si consideramos que para un buen número de pequeños municipios estas participaciones tributarias suponen por encima del 70% de sus ingresos, la no pertenencia al ámbito propio de los recursos de la ELA genera, en el juicio sobre la viabilidad de su transformación en un nuevo municipio, la necesidad de apartarse de los datos que arrojan sus liquidaciones presupuestarias de ingresos de los ejercicios anteriores. En lugar de estos datos habría que sopear, como apuntamos para los casos generales, otros que pudieran extraerse por ejemplo de los padrones de los diferentes impuestos municipales (importante también, por ejemplo y en su caso, análisis sobre mejora de la gestión catastral) y las proyecciones que pudieran realizarse sobre las hipotéticas cuantías de PIE y PATRICA (no siempre fáciles ni del todo precisas a medio y largo plazo).

»En el caso de la PATRICA, su ley reguladora prevé expresamente en su disposición transitoria única (*"Valores de las variables correspondientes a los municipios segregados"*) 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, para el ejercicio económico posterior a aquel en que se produzca

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 29/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la segregación, la cuantía de la participación (tanto del municipio matriz como del segregado) en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se puede conocer con la simple operación de distribuir entre los municipios resultantes de la segregación la cuantía que en el ejercicio inmediatamente anterior hubiese obtenido el municipio (o, en su caso, municipios) preexistente en función exclusivamente de la población que tenga cada uno de los municipios resultantes. Sin embargo, una vez que hayan de actualizarse los datos de todas las variables recogidas en el artículo 10 de la LPATRICA (indicadores de necesidad y de capacidad fiscal) y situados cada uno de los municipios resultantes en el grupo que le corresponda por su población, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de esa misma ley, el montante final de la participación es absolutamente imposible de determinar con certeza y precisión, máxime si tenemos en consideración que el propio montante global del Fondo de Participación fluctuará conforme a las reglas de cálculo previstas en el artículo 8 de la LPATRICA.

»Respecto de la PIE, al no contener la LHL ni siquiera una norma transitoria de determinación de la cuantía en el caso de modificaciones de los términos municipales (como hemos visto que sí establece la LPATRICA), la determinación *ex ante* de la cuantía precisa que recibirán los municipios resultantes de la segregación se colma de dificultad y se acercaría más al mero pronóstico.

»Entendemos que, tanto en un caso como en el otro de estas participaciones en los tributos de cara a futuro, parece más razonable situar el cálculo por comparación con otros sobre la base de la cuantía que reciben municipios que ofrezcan en sus variables magnitudes similares a las que presenten los municipios resultantes de la segregación.

»Con respecto a la previsión del comportamiento que sigan en el futuro (tras la segregación) los ingresos procedentes de im-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 30/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

puestos del nuevo municipio, como ya se dijo con anterioridad, la experiencia pasada puede resultar más fiable; pero no obstante hay que tener en consideración también que las medidas que pudieran adoptarse por el nuevo municipio de mejoras en el ámbito de la regulación, de la gestión o de la inspección tributaria, así como de la recaudación, pueden modificar e incrementar los datos extraídos de las liquidaciones presupuestarias. De igual manera, optar, por ejemplo, en el juicio de viabilidad económica entre tomar para el cálculo los datos de las cuotas íntegras de los impuestos, de las cuotas líquidas o de las cantidades efectivamente recaudadas puede implicar variaciones en los resultados.

»Al lado de todo lo referido anteriormente, respecto de los impuestos y las participaciones en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma, sí hay que advertir que la ELA cuenta legalmente entre sus recursos financieros con una "asignación" económica del municipio, que integra la participación de la ELA en los tributos de aquel (artículos 156.1 *in fine* LHL y 116.3.b) y 130.1.b), 3 y 4 de la LAULA). El cálculo y modo en que, en la práctica, se ha llevado a cabo en cada caso la determinación cuantitativa de dicha asignación económica municipal es muy variada. Hay supuestos en los que el municipio ha considerado en su fijación la totalidad de los tributos municipales cuya exacción tiene como marco territorial y humano el ámbito de la ELA, así como la parte que proporcionalmente le correspondería por población a ésta en lo que percibe el municipio en concepto de PIE y de PATRICA. Otras veces, para fijar la asignación se ha prorrateado el presupuesto total de ingresos del municipio en función de la proporción que guarda la población de la ELA respecto de la del resto del municipio. En algunas ocasiones la asignación solo cubre una parte de los ingresos que el municipio recibe estrictamente por la recaudación de sus propios tributos; en otras el municipio acuerda con la Administración General del Estado y/o con

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 31/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la de la Junta de Andalucía que se abone directamente a la ELA una parte de la PIE y/o PATRICA... Es decir, contar con los datos de liquidaciones presupuestarias de la ELA que aspira a convertirse en nuevo municipio, a la hora de apreciar la viabilidad económica que éste llegaría a tener, requiere conocer exactamente las vicisitudes de conformación y adecuación de la asignación económica del municipio matriz a la ELA, así como (y no de menor importancia) la regularidad y puntualidad en el cumplimiento del municipio de su obligación financiera respecto a la ELA, cuando no del historial de incumplimientos sobre la presupuestación y transferencia de la asignación. Tanto es así que una mala praxis en las entregas financieras del municipio a la ELA, más que considerarse una rémora en la apreciación de la viabilidad económica del municipio segregado (contemplando las cantidades como derechos de cobro de difícil recaudación), habría de considerarse como una circunstancia favorable a la segregación, pues desde su conversión en municipio la entidad público-administrativa sería perceptora directa de los recursos económicos que, hasta ese momento, se recibirían o no indirectamente a través de la asignación.

»Apreciada así, con cierta intensidad analítica, en el procedimiento de segregación la circunstancia de la viabilidad económica o suficiencia financiera del nuevo municipio, lo cierto es que las otras circunstancias de corte económico previstas con carácter de mínimo en el artículo 93.2 de la LAULA (y a las que hicimos referencia más arriba) no han supuesto en la práctica tan densa labor administrativa en la instrucción del expediente por la Junta de Andalucía, sino que comúnmente se han dado por concurrentes en la medida que la memoria elaborada por el promotor las recogía o declaraba y no eran desvirtuadas por ningún otro dato o acto introducido en el expediente.

»La constatación anterior nos lleva a cuestionarnos sobre

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 32/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

quién gravita la carga de la acreditación en el expediente administrativo de la concurrencia de las circunstancias mínimas de todo tipo exigidas por la normativa de modificaciones de términos municipales.

»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 estamos 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 cuando acuerda el inicio del procedimiento no actúa como solicitante sino como verdadero promotor de la modificación municipal y ello debe tener consecuencias jurídicas en el resto del procedimiento.

»Una correcta interpretación sistemática de las previsiones de la LAULA (como así determina de forma expresa el artículo 29 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) conlleva que la administración pú-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 33/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

blica que dicta el acuerdo de inicio es la que debe iniciar la formación del expediente al que se refiere el artículo 96 LAULA y que debe integrar:

»• Una 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.

»• La cartografía en la que se refleje la delimitación actual del término o términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar.

»• Un informe económico en el que se justifique la posibilidad y conveniencia, en este aspecto, de la modificación que se pretende.

»• En los expedientes de segregación para la constitución de un nuevo municipio, además:

»\* 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.

»\* Propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio.

»\* 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.

»Es el artículo siguiente, el 97 de la LAULA, el que regula la función propia que desarrolla la Administración de la Junta de Andalucía, como genuina fase autonómica, en este tipo de procedimientos. Así se desprende con lógica jurídica de la expresión con que comienza este referido artículo "La consejería competente so-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 34/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*bre régimen local una vez recibida la iniciativa de modificación con la documentación correspondiente...”, lo que necesariamente implica que por más que desde la Junta de Andalucía se debe completar el expediente administrativo, éste ya viene conformado, según los casos, con la documentación generada en la fase inicial (generalmente de carácter local, si bien también cabe que sea elaborada por la propia Junta de Andalucía cuando fuera ella la que inicia el procedimiento).*

»Como todo actuar administrativo, el generado en la fase (llamémosle) inicial o local debe gozar de una presunción de corrección. Esto es, aunque la presunción de validez y eficacia de los actos administrativos dispuesta por el artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP y PAC), venga generalmente entendida hacia los de carácter resolutorios o que directa o indirectamente culminan el procedimiento, la regularidad y consistencia jurídica de los de trámite también deben tener una consideración positiva y en puridad no sería necesaria una nueva labor administrativa de comprobación, fiscalización o ratificación de sus extremos más allá de lo que fuera propio del contenido de los informes que en fase autonómica fueran exigidos por la normativa que regula el procedimiento o de que del conjunto de los datos obrantes en el expediente se dedujesen contradicciones, omisiones o espacios de duda en las declaraciones o datos ya vertidos en el expediente.

»Según hemos visto (colegible de lo dispuesto en el artículo 96 de la LAULA y del Decreto 185/2005) en la generalidad de los casos, recaería sobre el ayuntamiento o ayuntamientos promotores de la modificación municipal la responsabilidad de integrar el expediente administrativo con la redacción y aprobación o ratificación (entre otros documentos) de la memoria en que se expusiesen y justificasen la existencia de las circunstancias y motivos

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 35/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

para la modificación y el informe económico en que se justifique la posibilidad y conveniencia de dicha modificación. Son los artículos siguientes, el 97 y el 98 de la LAULA, los que determinan las potestades que sobre el procedimiento tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía en los supuestos en que la iniciativa parta del ámbito municipal o provincial. En estos casos no se prevé expresamente un concreto y específico informe sobre viabilidad económica o suficiencia financiera, sino que los trámites que de forma explícita se disponen son los de audiencia a los municipios que pudieran verse afectados, información pública, informe de la diputación provincial, informe del Consejo Andaluz de Concertación Local, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y comunicación a la Administración del Estado. Sí se reconocen, no obstante, en el apartado 4 del artículo 97 la potestad y la facultad de la Consejería competente sobre régimen local de recabar dictamen de "*cuantos organismos públicos y servicios administrativos estime conveniente*", lo que en buen derecho implicaría o admitiría (según los casos) la petición o emisión de otros informes administrativos sobre los datos y circunstancias ya obrantes en el expediente cuando estén amparados por otras normas legales o reglamentarias (p.e. informes de la Secretaría General Técnica y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, previstos en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía -arts. 45.2 y 46.2-, Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía -art. 41.2-, Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de letrados de la Junta de Andalucía -Título V-, y Decreto 185/2005 - art. 36-; informe del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, previsto en los artículos 91.3 LAULA y 32 Decreto 185/2005; o informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio, previsto en el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 36/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 34.3 del Decreto 185/2005) o cuando tales datos o circunstancias va aportados hubiesen de ser completados desarrollados justificados fuesen contradictorios o notablemente erróneos o incorrectos. Sin embargo, creemos que la mera "conveniencia" a la que alude el precepto (artículo 97.4 LAULA) no permite sin mayor motivación a la Consejería competente sobre el régimen local "sustituir" los informes o los datos o circunstancias sobre los que versare que hubiesen sido integrados en el expediente por quienes iniciaron el procedimiento (y el informe económico que justifica la posibilidad y conveniencia de la modificación pretendida es de estos últimos), máxime si se es coherente con el concepto sublimado del principio de autonomía local que el Estatuto andaluz y la propia LAULA defienden, sin perjuicio, como no podría ser de otra forma, que todos estos informes (que no tiene carácter de vinculante) hayan de ser apreciados de forma conjunta, siguiéndolos o apartándose de ellos motivadamente, en la propuesta y resolución que finalmente se adopte sobre el asunto.

»Es de la mayor importancia volver a traer aquí la modificación producida en la LRBRL por la LRSAL, de manera que en el artículo 13 de aquella se introduce ahora de manera preceptiva un requisito procedimental de la mayor importancia en el asunto que estamos tratando. Más allá de lo que pueda resultar de la impugnación ante el Tribunal Constitucional de esta modificación, lo cierto es que en la actualidad la legislación básica impone en los procedimientos de modificación municipal un "informe de la Administración que ejerza la tutela financiera".

»En el caso de Andalucía, es la Comunidad Autónoma quien ejerce esta tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado (artículo 60.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en adelante EAA). A su vez, la Junta de Andalucía, en el uso de su potestad

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 37/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de autoorganización, ejercería esta competencia a través de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en concreto por la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, como así determina el Decreto 156/2012, de 12 de junio, (hoy, Decreto 206/2015, de 14 de julio) por el que se regula la estructura orgánica de esa Consejería, en su artículo 12.

»Es evidente que, aunque la introducción del requisito procedimental no hace mención expresa al objeto o contenido del informe, la interpretación más acorde con el espíritu normativo es que dicho informe verse sobre la sostenibilidad financiera de las entidades resultantes de la modificación municipal que se pretenda en cada caso y la suficiencia de los recursos para el cumplimiento de las competencias municipales, ya que el desarrollo y aplicación de la estabilidad presupuestaria, como principio rector de las actuaciones de todas las Administraciones Públicas y su entronización en la reforma del artículo 135 de la Constitución española, es el principal motivo que el preámbulo de la LRSAL arguye para su aprobación.

»Esta nueva exigencia de la legislación básica implicaría que lo dicho hasta ahora en este documento hubiese de ser revisado, ya que, con los nuevos planteamientos legales, en todo procedimiento de modificación municipal habría de obtenerse un informe sobre suficiencia y sostenibilidad financiera que le correspondería emitir a la Junta de Andalucía, en concreto y hoy por hoy, a la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

»Sin embargo, es igualmente de idéntica importancia resaltar que el principio de irretroactividad normativa impediría aplicar la necesidad de dicho informe y en los términos que plantea la reforma de la LRBRL a los procedimientos ya iniciados a la fecha de entrada en vigor de la LRSAL, siendo plenamente exigibles a

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 38/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los que en un momento posterior se generen. Sobre la retroactividad o su contraria (irretroactividad) de la reforma producida en el artículo 13 de la LRBRL ya tuvimos ocasión de expresarnos en nuestro informe de 31 de enero de 2014 y, aunque en ese caso el requisito sobre cuya aplicabilidad se discutía era el del mínimo poblacional de 5.000 habitantes (también introducido en la modificación de la LRSAL), los argumentos esgrimidos pueden ser perfectamente reproducibles aquí.

»II. Análisis específico de aspectos económicos del expediente de segregación de El Palmar de Troya del término municipal de Utrera.

»Sentados así con sus fundamentos los criterios anteriores, nos encontramos en el caso del expediente de segregación de El Palmar de Troya del término municipal de Utrera (Sevilla) con abundante documentación de contenido económico que, para hacerla más comprensible y a grandes rasgos, podemos decir que centra la visión económica del expediente en dos aspectos:

»- La viabilidad económica de El Palmar de Troya como nuevo municipio.

»- Las repercusiones que la segregación tendría para el municipio matriz de Utrera.

»Ambas cuestiones se relacionan con las dos circunstancias de concurrencia legal exigidas en el artículo 93.2.d) y g) de la LAULA, esto es, que el nuevo municipio pueda disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias y que el municipio matriz no se vea privado de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente. Las vemos separadamente.

»A) Viabilidad económica de El Palmar de Troya.

»A la acreditación de la solvencia económica de El Palmar de Troya para conducirse como municipio independiente responde el grueso de la memoria que en fecha 16 de diciembre de 2013 aprueba

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 39/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el pleno del Ayuntamiento de Utrera (folios 3-86 a 3-183 del expediente administrativo). Se trataría, en este caso, del "informe económico en el que se justifica la posibilidad y conveniencia de la modificación de términos municipales que se pretende"; uno de los documentos que, por imperativo del artículo 96.1.c) de la LAULA, integra el expediente formado en sede municipal y fue aprobado por una amplia mayoría del Pleno del Ayuntamiento de Utrera (13 votos a favor, 5 abstenciones y solo 1 en contra, según consta certificado por el Secretario del Ayuntamiento de Utrera en el folio 4-13 del expediente).

»De forma resumida, dicho informe calcula bajo una metodología correcta y coincidente con la por nosotros expresada más arriba, para una hipótesis de municipio segregado, cuáles serían sus ingresos y cuál el coste de los servicios que prestaría, resultando de la comparación entre ambas magnitudes un saldo positivo a favor de los primeros. Además, en adenda a la Memoria Justificativa remitida por el Ayuntamiento de Utrera a la DGAL el 29 de abril de 2014 se incluyen informes de la liquidación del presupuesto de la ELA correspondiente a 2012 sobre resultado presupuestario, remanente de tesorería y cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

»Más recientemente, y a resultas de un requerimiento de la DGAL, se aporta por los promotores de la segregación un informe de viabilidad económica elaborado con fecha de 28 de diciembre de 2015 por el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal (OPAEF) de la Diputación Provincial de Sevilla, que corrobora que utilizando un marco temporal razonable (2017-2020) el municipio de El Palmar de Troya resultaría perfectamente viable durante todo el periodo (folios 57-2 a 57-40).

»También a requerimiento de la DGAL, se aportan al expediente los informe relativos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de la regla de gasto y de endeudamien-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 40/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

to, así como el resultado presupuestario y el remanente de tesorería de los ejercicios 2013 y 2014, resultando sólo incumplido el cumplimiento de la regla de gasto de 2013, para lo que se aprobó el correspondiente plan económico-financiero que fue plenamente cumplido (folios 49-1 a 49-37, 50-1 a 50-54, 51-1 a 51-13, 52-1 a 52-18, 53-1 a 53-43 y 54).

»Como acabamos de anunciar, el estudio que sostiene al informe de viabilidad que acompaña la memoria justificativa aplica una metodología que entendemos correcta y prudente. Procedamos en primer lugar a realizar una valoración sobre dicho documento. Se basa, por lo que hace a los ingresos, en un análisis de las principales fuentes financieras de un municipio, entre las que destacan aquellas a las que, hoy por hoy (en tanto que ELA), no tiene acceso El Palmar de Troya (o, al menos, acceso directo): impuestos, participación en los tributos del Estado y participación en los tributos de la Junta de Andalucía.

»Respecto a los ingresos tributarios hace especial análisis de los impuestos y de las tasas; mientras que rechaza hacer cualquier estimación de posibles contribuciones especiales.

»Por lo que hace a los primeros, tiene en consideración a los de exacción obligatoria: impuesto de bienes inmuebles (IBI), tanto de urbanas como de rústicas, impuesto de vehículos de tracción mecánica y al impuesto sobre actividades económicas. Para el cálculo de ingresos por estos conceptos utiliza como base el dato desagregado de los respectivos padrones, a los que aplica las hipótesis de mínima y de máxima presión fiscal. Los impuestos de imposición voluntaria (impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras son desechados a los efectos del cálculo de ingresos posibles del nuevo municipio por su componente coyuntural y no periódico, lo cual aporta mayor credibilidad al estudio.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 41/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»En el caso de las tasas, el informe distingue aquellas que configuran la estructura aprobada por la hoy ELA de las que, estando constituidas en el seno del municipio matriz (Utrera), son trasladables al municipio de nueva creación en función de la naturaleza de cada una de ellas y su adscripción a la prestación del servicio público o actividad administrativa cuya competencia se haya de asumir en el nuevo escenario tras la segregación. Las primeras las identifica mediante la correspondiente ordenanza fiscal de la ELA de El Palmar de Troya y su cuantificación en el presupuesto de 2013; las segundas son estimadas aplicando un coeficiente correspondiente al peso poblacional de la ELA sobre la población de derecho del municipio de Utrera.

»Respecto a las participaciones en los tributos del Estado y en los de la Comunidad Autónoma de Andalucía realiza una ponderación de las cantidades que percibe el municipio de Utrera en función de un criterio mixto poblacional y superficial (en el caso de la PATRICA) o solo poblacional (en el caso de la PIE), dado que las variables de esfuerzo fiscal y del inverso de la capacidad tributaria difícilmente pueden variar al comienzo de su andadura en como nuevo municipio al venir actualmente integradas en el ámbito de gestión, liquidación y recaudación del Ayuntamiento de Utrera.

»También se contemplan en el análisis de ingresos los procedentes del patrimonio de El Palmar de Troya, las subvenciones y transferencias finalistas basadas en políticas públicas muy consolidadas de la Junta de Andalucía y de la Diputación Provincial, operaciones de crédito, los precios públicos y el producto de multas y sanciones en el ámbito de las competencias de un nuevo municipio, otorgándole solo valores significativos a las subvenciones correspondientes a las políticas de educación y servicios sociales y al programa de fomento del empleo agrario.

»En cuanto a los gastos que conllevará el nuevo municipio

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 42/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aplica criterios distintos en función de que se trate de los que corresponden al ejercicio de competencias que ya son propias de la ELA o que les han sido delegada por el Ayuntamiento de Utrera de aquellos otros servicios que hubiera de asumir con la creación del municipio, utilizando en todo caso datos procedentes de los respectivos presupuestos aprobados, a los que aplica el cien por cien en el primer caso y el coeficiente poblacional antes descrito para los segundos, y contemplando en estos últimos tanto los costes directos como los indirectos.

»Todo lo reflejado nos lleva a entender que el análisis de ingresos y gastos que contiene el "informe económico en el que se justifica la posibilidad y conveniencia de la modificación de términos municipales que se pretende" resulta riguroso, plausible y sensato.

»En relación con los datos aportados al expediente, relativos a las liquidaciones presupuestarias e indicadores económico-financieros de la ELA de El Palmar de Troya, a requerimiento de la DGAL, cabría preguntarnos si deben entenderse imprescindibles a los efectos de resolver sobre una segregación, sobre todo teniendo en consideración que el criterio legalmente introducido en el artículo 93.2.d) 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. Se podría 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 43/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

legal es la de elaborar y ejecutar un "plan" con el que conseguir la estabilidad o 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 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 de esta naturaleza para apreciar la circunstancia descrita en el artículo 93.2.d) de la LAULA, ya que a esta se atiende mejor con un riguroso y motivado ensayo presupuestario.

»En efecto, el diagnóstico de la situación económico-financiera de una entidad local, para el que juega una función imprescindible el análisis de indicadores como la carga financiera y anualidad teórica, el ahorro neto legal, el resultado presupuestario, el remanente de tesorería, la deuda viva y potencial o la estabilidad presupuestaria, no es lo mismo que el pronóstico de la viabilidad económica del municipio proyectado para un caso de segregación. Todos los anteriores indicadores citados parten de una experiencia de gestión económica previa y resultan de diversas comparaciones de los datos ofrecidos por la liquidación del presupuesto, hasta el punto que solo se puede hallar cabalmente un objetivo de la regla de gasto si ha existido un ejercicio anterior. Por poner un mero ejemplo, malamente podría basarse el análisis del requisito del artículo 93.2.d) de la LAULA en el expediente de segregación de San Pedro de Alcántara en la necesidad de la aportación de los indicadores mencionados, ya que, simplemente, no existirían.

»Aunque, como dijimos más arriba, la singularidad del procedimiento de segregación de una ELA ofrece mayores posibilidades de análisis a los efectos de valorar la viabilidad económica del

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 44/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nuevo municipio, no puede confundirse el análisis de la situación económico-financiera de la ELA con la viabilidad económica del nuevo municipio, por más que aquella arroje notable dosis de certeza sobre muchos de los elementos de definición de ésta. De igual manera que los métodos para el diagnóstico de la situación económica de la entidad y para la valoración de la viabilidad económica del nuevo municipio no son iguales, también son distintos los efectos de uno y otro análisis: mientras que los indicadores negativos de la entidad obligan a medidas correctoras, pero no a su desaparición, por el contrario, la falta de viabilidad económica del municipio proyectado impide su existencia.

»Habría que recordar que, así como la Ley de Demarcación Municipal evitó segregaciones, en cambio originó la aparición de las ELA, que en la mayoría de los casos han llegado a tener una consideración fáctica de "cuasi municipios", funcionando con total separación en la prestación de los servicios, aunque con determinadas limitaciones en el acceso a determinados recursos para sus haciendas y, por tanto, en la gestión de los mismos. Efectivamente, el artículo 53 de la derogada Ley determinaba ya (como ahora lo establece el artículo 123 de la LAULA) un mínimo de competencias propias de las ELA que se parangona e incluso excede a los servicios obligatorios de los municipios de menos de 5.000 habitantes. Si a esto se le añade que, a través de posteriores convenios entre el municipio y la ELA ha sido frecuente que (como en el caso del presente procedimiento), se delegue el ejercicio de casi todas las competencias municipales en la entidad descentralizada, la determinación del coste que esos servicios generarán para el nuevo municipio puede ser del todo identificable y, en principio, la mera constatación de la existencia y funcionamiento de la ELA durante un consistente periodo de años debe suponer un principio de prueba de su viabilidad como municipio. Los recursos para financiar ese coste también pueden ser fácilmente

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 45/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

contrastables en la parte que respecta a los tributos propios y, aunque con mucho menor certeza en su exacta cuantía, proyectarse las transferencias que pudiera percibir el nuevo municipio de las otras Administraciones Públicas, que normalmente no serán inferiores a lo que el municipio matriz, en el mejor de los casos, le traslada a la ELA de las participaciones que él percibe. Era por lo anterior por lo que en la Ley de Demarcación Municipal se establecía un régimen dulcificado de segregación cuando el territorio a segregar se había mantenido durante al menos 5 años como ELA. En este sentido, al lado de casos en los que su consideración como tal es meramente nominal, la ELA en Andalucía ha sido considerado como un "municipio en pruebas", por lo que su comportamiento económico-financiero solo habría de llevar aparejado, en el caso de que fuese negativo, las consecuencias que tiene para los municipios: elaboración y cumplimiento de un plan para salvar la concreta situación. La propia LRSAL, que en algunas versiones de borradores anudaba al incumplimiento de los requisitos de estabilidad y sostenibilidad la extinción de la entidad local, rectificó finalmente la excesiva gravedad de sus consecuencias jurídicas, permitiendo cauces para que la entidad local pueda volver a la senda del cumplimiento. Podríamos, desde esta tesis, elevar a máxima que "si bien la presencia de indicadores negativos en la gestión de la ELA no es concluyente para negar la viabilidad de ese territorio como municipio, el sentido positivo de los mismos acreditará su solvencia como municipio". Por ello, aunque no sea estrictamente necesaria la aportación de esos indicadores económico-financieros por parte de la ELA en el proceso de segregación, sí es notablemente útil, en el sentido marcado, para mejorar la percepción de su viabilidad económica como futuro municipio.

»Pues bien, como ya tuvimos previamente oportunidad de apuntar, los indicadores que resultan de la documentación aportada a

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 46/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

requerimiento de la DGAL sobre los ejercicios presupuestarios liquidados 2013 y 2014 (y anteriormente con la adenda a la memoria justificativa del 2012) confirman la buena salud económico-financiera de la ELA que pretende la segregación lo que por sí solo debiera confirmar su viabilidad como municipio.

»No obstante, detallaremos los indicadores más caracterizadores de la situación económica de la ELA de El Palmar de Troya según los informes y datos aportados:

»- Tanto el Resultado Presupuestario Ajustado como el Remanente de Tesorería ajustado para gastos generales son positivos. El primero de estos indicadores, que es la diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo ejercicio presupuestario, arroja un superávit una vez practicados los correspondientes ajustes de 193.388,98 euros (en 2012), de 31.067,71 euros (en 2013) y de 15.222,42 euros (en 2014). Si tenemos en cuenta solo las operaciones corrientes, el resultado presupuestario se eleva a 126.173,86 euros (en 2012), 172.770,42 euros (en 2013) y 61.552,08 euros (en 2014), lo que es coherente también con un ahorro neto positivo. Por lo que hace al Remanente de Tesorería, una vez aplicado el saldo de dudoso cobro y el exceso de financiación afectada se eleva a 58.493,23 euros (en 2012), 125.852,55 euros (en 2013) y a 37.968,77 euros (en 2014), reflejando una línea continua positiva y de estabilidad en esta magnitud. Los datos anteriores permiten pronunciar un diagnóstico de signo favorable sobre la solvencia y liquidez de esta entidad local.

»- Los datos correspondientes a los indicadores anteriores son plenamente coherentes con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (diferencia entre los capítulos 1 a 7 de estado de gastos y los capítulos 1 a 7 del estado de ingresos del presupuesto liquidado), de manera que, después de los ajustes resulta un saldo no financiero de 120.975,77 euros en 2012,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 47/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

130.689,19 euros en 2013 y de 176.589,67 euros en 2014.

»- Igualmente se cumple con el objetivo de la Regla de Gasto que, en línea con el rigor en el desenvolvimiento económico de la prestación de los servicios públicos con que viene conduciéndose la ELA, ha supuesto en 2014 un incremento negativo -24.067,91 euros, corrigiéndose así el incumplimiento en este objetivo puesto de manifiesto en 2013, y muy lejos de la tasa de referencia que para este ejercicio se determinó en un 1,5%. Aun cuando, como hemos dicho, en el ejercicio 2013 se incumplió este parámetro (luego corregido y aprobado y cumplido el correspondiente plan de ajuste), hay que precisar que el indicador de la regla de gasto no expresa en sí una falta actual de capacidad económica de la entidad pública evaluada, sino que su función es la de evitar que, por dinámicas de un incremento acusado de gasto de las administraciones públicas sin las consiguientes previsiones adecuadas de contención o de corrección de ese mayor gasto, pudiera desembocar en el futuro en situaciones de déficit.

»- Respecto al nivel de endeudamiento, la liquidación de estos ejercicios también refleja un resultado positivo, ya que los índices que presenta (12,79% en 2013 y 8,6% en 2014), además de permitir un margen muy considerable para nuevos endeudamientos (notablemente lejano al 110%), da cuenta de una tendencia positiva en tanto que muestra una minoración paulatina ejercicio a ejercicio, lo que demuestra que cumple convenientemente con sus gastos financieros y que podría afrontar con garantías eventuales necesidades de financiación externa en el futuro.

»Que el nuevo municipio sería capaz económicamente para dar cumplimiento a sus competencias y servicios es una circunstancia que viene avalada por la experiencia de los años en que lleva funcionando como ELA con unos resultados económico-financieros favorables en su práctica totalidad. Así, los datos remitidos en relación con la experiencia de gestión más cercana al momento de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 48/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

resolución del procedimiento (los ejercicios cerrados de 2013 y de 2014) confirman, refuerzan y abundan el pronunciamiento sobre el correcto, prudente y riguroso desenvolvimiento de los gastos, en un marco general de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de endeudamiento y de la regla de gasto, que demuestran la eficacia de la gestión y la solvencia y liquidez de la entidad. Puede decirse que la ELA de El Palmar de Troya se ajusta, en este sentido, al modelo que la Ley de Demarcación Municipal de 1993 diseñó como entidad en tránsito al municipio mediante la acumulación de experiencia en el manejo de su autogobierno conforme al ordenamiento jurídico-público. En el caso presente además la ELA viene funcionando de facto como un verdadero municipio asumiendo la práctica totalidad de competencias y servicios dentro de su territorio, extremo reconocido por todos los intervinientes en el procedimiento. Solo se suscita en esta vertiente competencial cierta atención en el expediente sobre lo que fuera el servicio de cementerio y el de policía local. Sobre este segundo ya se hacen previsiones expresas de coste de personal en el anexo correspondiente a los gastos en capítulo 1 del presupuesto, determinándose que son perfectamente asumibles, y ello (añadimos nosotros) a pesar de no constituir un servicio de carácter mínimo u obligatorio. Por lo que hace al cementerio, en la memoria se apunta a que la prestación de los servicios de cementerio y funerarios se realizará mediante fórmulas de gestión indirecta, que acometerían la inversión necesaria y mantendrían el servicio, sufragándolo plenamente en régimen de concesión pública; constituyendo también una opción su prestación mancomunada, como ya se presta en otros lugares de la geografía andaluza, o a través de convenio con otra entidad local. En cualquier caso, la sujeción a tasa que conlleva la prestación de este servicio debe orillar desajustes elevados entre ingresos y gastos.

»El anteriormente citado informe que elabora el OPAEF de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 49/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Diputación Provincial de Sevilla sobre la viabilidad económica de la segregación se estructura en dos bloques. El primero de ellos realiza un diagnóstico económico-financiero sobre la actual ELA en relación con datos principalmente extraídos de la liquidación definitiva del ejercicio 2014. El segundo consiste en un escenario de viabilidad que desarrolla una proyección de la situación económica-financiera del hipotético nuevo municipio para los próximos cuatro años, considerando el incremento de gasto que supone el desempeño de funciones que hasta entonces estaban delegadas, en relación con los nuevos recursos previstos, considerando en todo caso la reducción de los ingresos procedentes del Ayuntamiento de Utrera. A todo ello se une unas tablas comparativas de la presión fiscal que se ejerce en el territorio que demuestra el margen considerable que aún se tendría en el territorio segregado para aumentar la imposición en aquellas figuras tributarias más representativas en los ingresos municipales.

»Obviando reproducir aquí dicho informe, solo cabe resaltar que sus conclusiones confirman sin lugar a sombras la viabilidad económica y financiera del nuevo municipio, en caso de que se segregase El Palmar de Troya, en todo el escenario de la proyección.

»Del conjunto de toda esta documentación puede colegirse la acreditación de que El Palmar de Troya tendría viabilidad como municipio independiente, no constando en el resto del expediente posiciones que la contraríen en ninguno de los informes, ya sea por técnicos del Ayuntamiento de Utrera ya sea de los de la DGAL.

»B) La viabilidad de Utrera en la hipótesis de la segregación.

»Aunque sin mayor profundización pudiera antojarse ridícula la discusión sobre que Utrera (un municipio de alrededor de 50.000 habitantes) dependiese del núcleo de El Palmar de Troya (un núcleo de población sin singulares signos de riqueza imposi-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 50/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tiva y con alrededor de 2.400 habitantes) para poder seguir existiendo en términos de viabilidad económica, es necesario que invirtamos en el asunto las reflexiones que más abajo se reflejarán, por haberse generado en el expediente una controversia que tiene relación conceptual con el requisito para una segregación previsto en el artículo 93.2.g) de la LAULA.

»La cuestión la suscita el informe de la Intervención del Ayuntamiento de Utrera (luego reproducido en el del Secretario municipal) cuando, al momento de informar la iniciativa municipal para llevar a cabo la modificación de términos municipales que ha de debatirse en pleno, realiza una proyección de cómo afectaría en términos económico-financieros la pretendida segregación al municipio de Utrera. El funcionario, que deja a salvo la viabilidad de la nueva realidad municipal de El Palmar de Troya, centra su estudio en cómo se comportarán para la nueva Utrera (sin El Palmar de Troya) aquellos ingresos financieros típicamente municipales que a fecha actual la ELA en tanto que tal no tiene (impuestos, PIE y PATRICA) y luego lo compara con la cuantía que de la hacienda municipal sale en el momento del informe para El Palmar de Troya en concepto de asignación presupuestaria por participación de la ELA en los tributos del municipio. Y todo ello sobre la base de unos datos poblacionales que a dicha fecha colocarían a Utrera (sin El Palmar de Troya) por debajo de la cifra de 50.000 habitantes.

»Que Utrera dejaría de ingresar los impuestos que gravan inmuebles urbanos o rústicos o la tenencia de vehículos a motor, la actividad económica, las transacciones de inmuebles o las construcciones, instalaciones y obras que tengan lugar en el ámbito territorial del que sea el nuevo municipio de El Palmar de Troya es evidente; pero que estos deberían tener nula repercusión en tanto que, dada la cartera de competencias que ejerce la ELA (parangonables con las de un municipio entre las originarias y las

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 51/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

después delegadas), el municipio ya habría de hacer participar en su mayor parte a la ELA de tales ingresos, también.

»La principal objeción de la Intervención del Ayuntamiento se edifica sobre la circunstancia legal de que la LHL establece una modulación creciente de la variable poblacional en el cálculo para determinar la PIE, de modo que a la población real de un municipio se le aplica un coeficiente distinto en función de los tramos en que se encuentre, de manera que al municipio en el estrato de población de más de 50.000 habitantes se le aplica el coeficiente 1,40, mientras que si estuviese en el estrato de 20.001 a 50.000 se aplica el de 1,30. De la proyección que realiza deduce por este concepto una minoración de los ingresos por PIE que haya de tener Utrera sin El Palmar de Toya de 1.053.333,12.

»Con parecido fundamento (caer por debajo de 50.000 habitantes) proyecta después cuánto percibiría Utrera (sin El Palmar de Troya) por PATRICA, y estima que habría de perder por este concepto 566.053,62 euros.

»Comparando esta minoración de ingresos con lo que en el último ejercicio cerrado (al momento de emisión de su informe) se le asignó a la ELA en concepto de participación en los tributos del municipio (750.419,33 euros), concluye la Intervención municipal que la afectación negativa de la segregación para Utrera sería de -1.157.337 euros.

»Estas afirmaciones son contestadas en la adenda a la Memoria Justificativa de la segregación que aprueba posteriormente el Pleno del Ayuntamiento de Utrera, donde, en primer lugar, se justifica que la minoración de ingresos futuros del Ayuntamiento de Utrera se puede compensar con una minoración también de los gastos sin incidencia en las competencias municipales, para lo que ensaya un cuadro de las posibles partidas que disminuirían.

»Por otro lado, se pone de manifiesto que en el cálculo in-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 52/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cluido en el informe de la Intervención del Ayuntamiento se incurre en un desfase temporal entre los datos tenidos en cuenta para proyectar los ingresos por participación en los tributos del estado y autonómicos (que utiliza los de entregas a cuenta de 2013) y el gasto por asignación presupuestaria a la ELA de El Palmar de Troya (donde utiliza los datos de 2012).

»También se argumenta en la addenda a la Memoria Justificativa que la caída de población por debajo del umbral de 50.000 habitantes sería ocasional y temporal, puesto que la tabla de crecimiento poblacional de Utrera indicaría que en 2015 ya habría de superar de nuevo ese número de 50.000 habitantes.

»Y, por último, insiste en que, en cualquier caso, el Ayuntamiento de Utrera tiene un amplio margen de absorción de esa minoración de ingresos sin que se vea afectada la calidad de los servicios.

»Debemos recordar, por lo que a la discusión se refiere y por lo que implica, que esta nueva adenda a la Memoria Justificativa de la segregación fue aprobada por veintitrés votos a favor, uno en contra y una sola abstención (mayoría que superaba ampliamente la de aprobación de la memoria inicial).

»Lo cierto es que a la fecha actual Utrera, utilizando los datos oficiales de población del INE, consta con 52.558 habitantes en 2015; y que, dentro de ella, el núcleo de El Palmar de Troya, que será la base de población del nuevo municipio, tiene 2.307 habitantes (según el informe de la Secretaría del Ayuntamiento, no habrían de computarse los habitantes del diseminado ni de "La Cañada", por no corresponderse los límites del nuevo municipio proyectado con los de la actual ELA). Aun en el caso de que se computase toda la población de la actual entidad singular de población (concepto puramente estadístico a efectos del padrón poblacional) de "El Palmar de Troya" (2.412 habitantes), el municipio de Utrera superaría los 50.000 habitantes. Ello implica que

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 53/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Utrera sin El palmar de Troya alcanza la cifra de 50.251, lo que desnaturalizarla las proyecciones que se hizo en el informe de la Intervención del Ayuntamiento que partían de la hipótesis de que el municipio tras la segregación entraría en otro estrato poblacional a efectos de la PIE y PATRICA, hipótesis que queda ahora totalmente desacreditada.

»En cualquier caso, debemos aclarar que la posibilidad de una minoración en términos relativos de la PIE o de la PATRICA (e, incluso, la posibilidad de que ésta lo sea en términos nominales) no puede considerarse técnicamente un perjuicio. El concepto de "perjuicio" implica una idea de detrimento o lesión infligida injustamente y que por ello debe ser indemnizada; sin embargo, ninguna injusticia encierra que un municipio vea reducida su población por debajo de 50.000 habitantes a los efectos de la PIE (tal realidad pudiera ser consecuencia de múltiples causas). Que los municipios de menos de 50.000 habitantes tengan una corrección en la fórmula para calcular su PIE es producto de la aplicación normativa y ninguna injusticia se deduce de ello. Mantener esa postura implicaría tildar a la norma como lesiva y discriminatoria con los municipios más pequeños. Con ese distinto tratamiento entre los municipios de diferentes intervalos poblacionales, la norma intenta responder a los diferentes costes que se derivan del desarrollo de las competencias y la prestación de los servicios que en cada caso tienen atribuidos y a las mayores o menores dificultades en su ejecución, así como en una posible medida de fomento o estímulo a la integración o fusión municipal; pero desde luego nunca responderá esa gradación a un espíritu de perjudicar a los municipios de menor población.

»Más importante es resaltar, además, que en el régimen legal de las segregaciones lo que se prescribe no es que no pudieran producirse minoraciones en los ingresos municipales, sino que, por un lado, el nuevo municipio pueda disponer de los recursos

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 54/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

necesarios para el cumplimiento de las competencias municipales y, por otro, que el municipio o municipios matrices no se vean privados de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente. Que un ente pierda recursos no es lo mismo que no tenga recursos para financiar sus fines. Son cosas bien distintas, tanto que durante la existencia de cualquier ente serán muchas las ocasiones en que se cierren ejercicios con menor ingresos que en el anterior sin que por ello se ponga en duda su capacidad financiera para cumplir con el pago de sus gastos.

»Que el municipio matriz no se vea privado de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente es plenamente compatible con la posibilidad de que sus ingresos pudieran verse minorados. En este sentido, conviene traer aquí lo expuesto en las consideraciones generales referido a que puede deducirse del espíritu normativo que lo que persigue la ley no es ya impedir el libre acceso a la autonomía política por un gobierno local, sino evitar que la merma en la recepción de servicios por la ciudadanía sea consecuencia única y exclusiva de la falta de recursos ocasionada por una segregación.

»Ya que los cálculos de PIE y PATRICA realizados por la Intervención municipal han quedado desvirtuados, podemos ensayar también nosotros aquí previsiones sobre ellas con el método que en expedientes de anteriores segregaciones han demostrado su fiabilidad.

»Dos datos son incuestionables:

»- Que ambos municipios (Utrera y El Palmar de Troya) obtendrán ingresos a cuenta de estas 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,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 55/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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. Ajustar un pronóstico en el cálculo de estas partidas constituye un ejercicio que (las propias instituciones que gestionan la PIE y la PATRICA lo admiten) ofrece escasa certidumbre sobre su exactitud. Por eso, los resultados deben relativizarse desde la base que, en cualquier caso, es imposible predeterminar a futuro y con elevadas dosis de certeza unas cuantías que vendrán dadas por variables que dependen de múltiples dinámicas poblacionales, económicas, políticas o de otra naturaleza.

»Por lo que hace a la PIE, 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", a lo que habría que añadir la compensación por IAE de las leyes 51/2002 y 22/2005.

»Una forma correcta de operar para intentar una aproximación a lo que pudiera ser la PIE que hubiera de corresponder a los dos municipios resultantes de la segregación (el nuevo El Palmar de Troya y Utrera sin él), por distribución entre ellos de una cantidad ya concreta y exacta, sería la que exponemos a continuación. Basándonos en los exactos datos que arrojarían las distintas variables de ambas entidades tras la segregación y refiriéndolas a un periodo ya liquidado (que en este caso escogeríamos 2013 por ser el más recientes de los que ya se han 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 El Palmar de Troya y 1,40 para Utrera) y las partes que tienen en consideración el "esfuerzo fiscal" y el "inver-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 56/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

so de la capacidad tributaria" se reparten en proporción a la población de derecho de cada uno de los municipios resultantes, se precisarían los siguientes cálculos:

»• Habría que advertir como premisa que en el año 2013 la población de El Palmar de Troya era de 2.315 habitantes y la del conjunto del municipio de Utrera de 52.013 habitantes.

»• En 2015, última fecha con población oficial, El Palmar de Troya (sin diseminado ni La Cañada) cuenta con 2.307 habitantes; mientras que la totalidad de Utrera 52.558 habitantes.

»• El detalle de la PIE de Utrera en 2013 fue el siguiente:

Nombre	Población 1-1-2013 RD 1016/2013	Esfuerzo Fiscal 2010	Inverso Capacidad Tributaria	Participación Por Población (1)	Participación por Esfuerzo Fiscal (2)	Participación por Inverso Capacidad Tributaria (3)	Total Participación por Variables (4) = (1)+(2)+(3)
UTRERA	52.013	1,163296359	1,93927	7.699.638,88	940.935,56	1.629.347,18	10.269.921,62

Nombre	Total Participación por Variables (4)	Mínimo Garantizado (5)	Diferencias Positivas (6)=(4)-(5)	Diferencias Negativas (7)=(5)-(4)	Garantía (8) 0,98983291 (6)	Total Participación Por Variables Garantizada (9)=(5)+(8)
UTRERA	10.269.921,62	6.645.837,73	3.624.083,89	0,00	3.587.237,49	10.233.075,22

Nombre	Total Participación por Variables Garantizada (9)	Entregas a cuenta Variables (10)	Liquidación Variables (11)= (9)-(10)	Participación por IAE Ley 51/2002 Y Ley 22/2005 (12)	Entregas a cuenta por IAE Ley 51/2002 Y Ley 22/2005 (13)	Liquidación por IAE Ley 51/2002 Y Ley 22/2005 (14) = (12)-(13)	TOTAL LIQUIDACIÓN POSITIVA (A+) = (11) + (14)	TOTAL LIQUIDACIÓN REINTEGRAR (A-) = (11) + (14)
UTRERA	10.233.075,22	10.737.589,66	-504.514,44	418.647,79	441.931,70	-23.289,31	0,00	527.798,35

»• Teniendo en consideración que por ser un municipio de más de 50.000 habitantes la variable de población resulta de aplicarle el coeficiente multiplicador de 1,40 al 75% de la participación total (determinada conforme a lo establecido en el ar-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO		05/07/2018	PÁGINA 57/89
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ticulo 123 de la LHL), para saber cuál es el módulo que corresponde por habitante, habríamos que multiplicar 52.013 por 1,40 (72.818,2 cifra de población ponderada) y luego dividir la cantidad de la variable de población entre aquella cifra de población ponderada:  $7.699.638,88 \text{ euros} : 72.818,2 \text{ habitantes} = 105,7383 \text{ euros/habitante}$ .

»Después habría que multiplicar la cifra obtenida por la población de Utrera (sin El Palmar de Troya) en 2015 debidamente ponderada con el coeficiente multiplicador 1,40. Es decir,  $50.251 \times 1,40 \times 105,7383 = 7.438.837,44 \text{ euros}$ , que sería lo que correspondería a Utrera por la variable de población. Como vemos, en la proyección no perdería por esta variable alrededor de 260.000 euros.

»Por su parte, al nuevo municipio de El Palmar de Troya, por esta variable, le hubiese correspondido el resultado de multiplicar el módulo que antes se obtuvo por su población (sin coeficiente multiplicador). Esto es,  $105,7383 \times 2.307 = 243.938,26 \text{ euros}$ .

»• Similar cálculo al anterior habría de hacerse para hallar el valor de la variable de esfuerzo fiscal, que se habría de distribuir entre ambos municipios en proporción directa a su población efectiva, ya que el índice que se utilizó (1,163296359) debiera racionalmente ser el mismo o parecido dada, por un lado, la coincidente política impositiva en todo el territorio del actual Utrera y, por otra parte, que sólo se llega a una correcta definición del mismo al menos dos años después de concluido el ejercicio (en este caso el esfuerzo fiscal que se aplica es el de 2010). Así, partiendo de los 940.935,56 e que se percibió en la PIE de 2013, con los datos de población de derecho actuales, 909.060,29 euros corresponderían a Utrera y 41.879,26 euros a El Palmar de Troya. Como puede desprenderse de estos cálculos, Utrera (sin El Palmar de Troya) ingresaría solo alrededor de 31.000

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 58/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

euros menos.

»• Por último, para el cálculo de la variable correspondiente al inverso de la capacidad tributaria se distribuiría entre ambas entidades de la misma manera que la anterior (en proporción a la población de derecho actual de ambas) y por parecidas razones. De esta manera 72.268,55 euros irían al nuevo municipio de El Palmar de Troya y 1.574.151,17 euros a Utrera. Por esta variable Utrera (sin El Palmar de Troya) vería reducido su ingreso en aproximadamente 55.000 euros.

»• En cuanto a la compensación por IAE, la distribución entre ambos municipios lo computamos con idéntico criterio, de manera que el total correspondiente a Utrera en 2013 (418.647,79 euros) quedaría proyectado en 404.465,61 euros para Utrera y 18.568,83 euros para El Palmar de Troya.

»Se obtendrían así, para la hipótesis de que se hubiese producido la segregación de El Palmar de Troya y con los datos de población actuales, las siguientes cuantías: El Palmar de Troya recibiría por PIE 395.223,73 euros; mientras que Utrera quedaría con 10.326.514,51 euros (solo 325.208,5 euros menos que en 2013 sin segregación).

»Una forma igualmente aproximada de cálculo sería, también, 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 para El Palmar de Troya, por ejemplo, el de Jabalquinto (de la provincia de Jaén), que en 2013 percibió 365.945,45 euros; y para el caso de Utrera (sin El Palmar de Troya), Eivissa, que con 50.401 habitantes como población de derecho e índices 1,276581014 y 1,55676 por esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria, respectivamente, obtuvo una liquidación en 2013 en concepto de PIE de 10.679.860,87 euros.

»Como podemos observar cualquiera de estas dos cuantías es

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 59/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

inferior a lo que en estos momentos el Ayuntamiento de Utrera viene transfiriendo a la ELA en concepto de participación en los tributos del municipio, por lo que las objeciones planteadas en el informe de Intervención (que luego reproduce el de Secretaría), y calculadas bajo un escenario poblacional hoy superado, quedarían desvirtuadas para influir en el resultado del procedimiento de segregación de El Palmar de Troya.

»De cualquier forma, es necesario recordar que tan es imposible conocer detalladamente con antelación la cuantía total de la PIE que durante el ejercicio corriente se van ingresando en entregas a cuenta de una liquidación que solo se obtiene una vez pasado el año de devengo.

»Respecto de la PATRICA, el método comparativo también es adecuado y, si como hicimos en el cálculo de la PIE, lo comparamos con Jabalquinto (con población casi idéntica a la de El Palmar de Troya), obtendríamos 263.772,01 euros.

»En cualquier caso, debemos destacar de forma más contundente que en este caso sí existe una previsión legal para los ejercicios inmediatamente 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 Utrera (que en 2013 fue de 2.900.864,12 euros) y el montante total se distribuiría entre el municipio de Utrera resultante y el nuevo municipio de El Palmar de Troya en proporción a sus respectivas poblaciones (con los datos actuales), lo que implicaría para aquél 2.802.594,02 y para el nuevo municipio,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 60/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

al menos, 128.665,78 euros.

»Por tanto, nulo efecto cabe atribuir a las percepciones por PIE y PATRICA como base de un hipotético juicio negativo sobre la segregación promovida, como se puso en duda en los primeros informes emitidos por el Servicio de Cooperación Económica de la DGAL.

»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 El Palmar de Troya.

»C) Distribución de créditos y deudas.

»Aunque de todo lo dicho anteriormente se puede concluir razonablemente la concurrencia de las circunstancias previstas en las letras d) y g) del artículo 93.2 de la LAULA, en el expediente aportado por el Ayuntamiento de Utrera a la DGAL se aborda una cuestión que deberá ser tratada por la resolución que, en su caso, decida la segregación planteada en el marco de lo establecido en el artículo 96.2.c) de la LAULA y 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 v obligaciones existentes al momento de la separación.

»Dado el elevado grado de autonomía de la que goza la ELA para la gestión de sus competencias, tanto originarias como posteriormente delegadas, que abarcan la práctica totalidad de las que debe asumir un nuevo municipio, podría entenderse que ninguna previsión habría de adoptarse al efecto; no obstante, la regularidad formal del procedimiento y en prevención de hipotéticas controversias en este momento no oteadas, es de todo punto necesario que tengan reflejo en el expediente las decisiones sobre el particular o al menos las bases generales para su adopción.

»Al respecto, el acuerdo aprobatorio en sede municipal de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 61/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Memoria Justificativa de la segregación y de su addenda (folios 3-169 a 3-174, 12-19 a 12-22, 12-43 a 12-44, 37-22 a 37-23 y 37-35, 37-51 a 37-54, 37-73 y 37-76) debe ser suficiente para acreditar su constancia, incluso para la deuda originada por la disolución de la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir, de la que era integrante el municipio de Utrera, y de cuyo elevado importe habrá de responder, por la parte pactada, el nuevo municipio de El Palmar de Troya, si es que al momento de la efectiva segregación aún no estuviese saldada.»

**28.-** El 6 de junio de 2016 el servicio de Régimen Jurídico emitió informe con las siguientes conclusiones:

«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 Autonómica de carácter estimatorio en cuanto a la alteración territorial proyectada.»

**29.-** El 22 de junio de 2016 el Director General de Administración Local emitió la siguiente propuesta de resolución:

«Primero. Aprobar la creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla), cuya capitalidad radicará en el núcleo poblacional de El Palmar de Troya.

»Segundo. La delimitación territorial del nuevo municipio de El Palmar de Troya se expresa de modo literal y gráfico, respectivamente, en los Anexos I y II. El Anexo I incluye el listado de coordenadas obtenidas gráficamente del Sistema Geodésico de Referencia ETRS89, Proyección UTM, Huso 30. En el Anexo II se expresa

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 62/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de forma gráfica la delimitación territorial del nuevo municipio.

»Tercero. La atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y el régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, se realizará conforme a lo previsto en la propuesta contenida en la adenda a la Memoria, folios 37-15 al 37-16, aprobada por el Pleno Municipal el 5 de marzo de 2015.

»Cuarto. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del presente Decreto deberán realizarse cuantas actuaciones sean necesarias para la efectividad del mismo, en particular las siguientes:

»a) Constitución de la Comisión Gestora prevista en el artículo 100 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

»De conformidad con lo dispuesto en los artículos 100.3, 103 y 104 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, hasta que esté constituida la Comisión Gestora, la Diputación Provincial de Sevilla garantizará la prestación de los servicios públicos obligatorios a la población de El Palmar de Troya y actuará en su representación en cuantos actos fueran de inaplazable gestión.

»La persona titular de la Presidencia de la Comisión Gestora (que deberá coincidir con la persona que hubiera ostentado la Presidencia de la Entidad Local Autónoma El Palmar de Troya), y las personas titulares de las Vocalías de la Comisión Gestora, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los establecidos en la legislación de régimen local para las personas titulares de la Alcaldía y Concejalías, respectivamente.

»b) Inicio de los trámites para realizar las modificaciones pertinentes en los registros administrativos correspondientes, en aquello que afecte al personal que haya de quedar adscrito al Ayuntamiento de El Palmar de Troya.

»c) Inicio de los trámites para la adscripción del nuevo mu-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 63/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nicipio al partido judicial que corresponda.

»d) El Ayuntamiento de Utrera deberá facilitar a la Comisión Gestora de El Palmar de Troya copia autenticada de todos los expedientes de los procedimientos que se encuentren en trámite que afecten y se refieran en exclusiva al nuevo municipio, así como de cualquier otra documentación conveniente para el normal desenvolvimiento de este último.

»e) Formalización de un convenio entre ambos municipios al objeto de determinar la cantidad que, en su caso, hubiera de transferirse de uno a otro en concepto de las deudas y créditos que haya asumido el municipio matriz a la fecha de entrada en vigor de este Decreto y que no fueran territorializables. Para el cálculo de dicha cuantía se tomarán en consideración los créditos y deudas del municipio de Utrera a la fecha señalada, a cuya diferencia se aplicarán los criterios de imputación que se acuerden, que implicarán como máximo el 4,59% para el caso de que El Palmar de Troya resultase el obligado, porcentaje en que se estima la población del nuevo municipio en relación con la del antes existente.

»Quinto. Los conflictos que pudieran plantearse entre los municipios de Utrera y de El Palmar de Troya se resolverán ante el orden jurisdiccional competente en cada caso.»

**30.-** El 7 de julio de 2016 el servicio de Legislación, Recursos y Documentación emitió el siguiente informe:

«La Dirección General de Administración Local remite Propuesta de Resolución sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera, relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo municipio.

»No se acompaña a esta Propuesta de Resolución, sus Anexos I y II, por las razones que se indican en el texto.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 64/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Examinada la referida Propuesta de Resolución y el expediente remitido, esencialmente el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local sobre la iniciativa del Ayuntamiento de Utrera, relativa a la segregación de su término municipal de la Entidad Local Autónoma (ELA) de El Palmar de Troya, para su constitución como nuevo Municipio, de fecha 6 de junio de 2016, se informa lo siguiente:

»Primero.- El Consejo de Gobierno es competente para resolver por decreto el procedimiento de creación del municipio de El Palmar de Troya por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, a propuesta de la Consejería competente en materia de Régimen local, siendo esta Consejería la Consejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía.

»Segundo. Resulta aplicación a este procedimiento, además de la normativa de general aplicación, la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como los preceptos del 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 se opongan a la mencionada Ley y que no hayan sido declarados nulos por sentencias que se citan en el fundamento de Derecho primero de la Propuesta de Decreto que se acompaña y en el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local citado con anterioridad.

»En el referido informe se pone de manifiesto que, en sintonía con el dictamen del Consejo Consultivo nº 609/2014, de 24 de septiembre, no resulta de aplicación al presente procedimiento el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al considerar que la aplicación de las exi-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 65/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gencias contenidas en el artículo mencionado a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor supondría la indebida retroactividad de la ley, con la consiguiente vulneración del principio de seguridad jurídica.

»Tercero. Examinado el expediente remitido, y visto el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local citado, se observa que en el presente procedimiento se ha dado cumplimiento a los trámites y requisitos formales previstos en la normativa de aplicación referidos, estimándose que la propuesta de resolución objeto de este informe se ajusta al Ordenamiento Jurídico.

»Sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes sugerencias de orden esencialmente formal, en relación a la Propuesta de Decreto:

»1.- Se somete a la consideración de los redactores la posibilidad de incorporar una pequeña parte introductoria en el texto de la "Propuesta de Decreto" que se acompaña -anterior al apartado "hechos"- similar a la que sirve de antecedente a la propuesta de Resolución de la Dirección General de Administración Local, tal como se hace en el Decreto 144/2015, de 2 de junio, por el que se aprueba la creación del municipio de Balanegra por segregación del término municipal de Berja (Almería), u otros Decretos de similar naturaleza.

»2.- Hechos:

»Se propone citar la Ley 5/2010, de 11 de junio, de forma completa en el apartado segundo, ya que es el primer apartado en el que se menciona esta Ley.

»3.- Fundamentos de Derecho:

»Asimismo se sugiere suprimir la negrilla de los distintos apartados del apartado Cuarto de los fundamentos de derecho en el futuro proyecto de Decreto.

»4.- Dispongo:

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 66/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Apartado Cuarto: Se sugiere una leve revisión de la estructura de este apartado, en el que en primer lugar se indica que: *"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100.3, 103 y 104 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, hasta que esté constituida la Comisión Gestora, la Diputación Provincial de Sevilla garantizará la prestación de los servicios públicos obligatorios a la población de El Palmar de Troya y actuará en su representación en cuantos actos fueran de inaplazable gestión"*; ya que es en el artículo 104 de la citada Ley en el que se regula específicamente esta materia, sin perjuicio de que en los próximos párrafos se contienen previsiones que recogen lo dispuesto en los artículos 100.3 y 103.»

El 15 de julio de 2016, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico emite valoración de las observaciones realizadas en el anterior informe.

**31.-** El 15 de julio de 2016 el Director General de Administración Local emite nueva propuesta de resolución adaptada a las observaciones efectuadas por el Servicio de Legislación, Recursos y Documentación de la Secretaría General Técnica.

**32.-** El 21 de septiembre de 2016 el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emite informe en sentido favorable sobre la iniciativa de la E.L.A. de El Palmar de Troya relativa a su constitución como nuevo municipio, por segregación del término municipal de Utrera.

**33.-** El 8 de noviembre de 2016 la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico emite valoración de las observaciones realizadas en el anterior informe.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 67/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**34.-** El 9 de noviembre de 2017 el Alcalde de Utrera remite escrito relativo a la inclusión de la parcela 29 del polígono 84 del catastro de Utrera en el término municipal de El Palmar de Troya.

**35.-** El 26 de diciembre de 2017 el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía emitió informe sobre descripción literal de la nueva línea límite entre El Palmar de Troya y Utrera, asignada como consecuencia de la creación del nuevo municipio de El Palmar de Troya, mediante segregación del término municipal de Utrera.

**36.-** El 21 de mayo de 2018 el Ayuntamiento de Utrera remite la siguiente documentación:

\* Propuesta al Pleno del Teniente Alcalde Delegado del área de Desarrollo Rural y Servicios Municipales respecto a la aceptación de la situación de los nuevos puntos de amojonamiento de la línea límite entre El Palmar de Troya y Utrera.

\* Certificado del Secretario General del Ayuntamiento de Utrera de la aprobación del punto 14º del Pleno celebrado el día 10 de mayo de 2018: Propuesta de la Tenencia de la Alcaldía del Área de Desarrollo Rural y Servicios Municipales relativa a declarar la conformidad con el trabajo desarrollado por el I.E.C.A. sobre el ámbito territorial que se pretende para el proyectado municipio del El Palmar de Troya.

**37.-** El 24 de mayo de 2018 la Dirección General de Administración Local formula nueva propuesta de resolución estimatoria de la creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla).

**38.-** Consta a continuación Texto del Decreto, remitido al Secretariado del Consejo de Gobierno.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 68/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



39.- La Comisión de Viceconsejeros y Viceconsejeras estudió el Proyecto de Decreto en su sesión de 30 de mayo de 2018, adoptando el acuerdo de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

40.- El Proyecto de Decreto que se remite para dictamen de este Órgano Consultivo, contiene una relación de hechos, cinco fundamentos jurídicos, cinco partes dispositivas y dos anexos, acordando aprobar la creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla).

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

Se somete a dictamen de este Consejo Consultivo el expediente de creación del municipio de El Palmar de Troya en la provincia de Sevilla, por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla), cuya propuesta de resolución es estimatoria al entender que concurren los presupuestos que amparan la constitución de un nuevo municipio.

Al igual que en anteriores dictámenes sobre iniciativas de segregación similares, 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 Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone en su artículo 59.b) que *"corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, respetando la*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 69/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 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,*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 70/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación 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 El Palmar de Troya, que se inició el 11 de octubre de 2012.

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 Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 71/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Andalucía confirmadas por sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2010 y 25 de enero de 2011.

## II

Al igual que se ha hecho en otros dictámenes sobre iniciativas similares (y así, el apartado 1 que sigue es reproducción del dictamen 25/2018), hay que hacer notar que, al determinar el régimen jurídico aplicable al expediente de segregación objeto de dictamen, se han suscitado diversas dudas interpretativas motivadas por la sucesión de normas legales antes aludidas. Sobre tales dudas y sobre el carácter excepcional de la creación de municipios por segregación efectuamos las consideraciones que siguen, antes de pronunciarnos sobre la propuesta de 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 autonomía los in-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 72/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tereses 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".

Aunque es 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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 73/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 74/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 siendo 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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 75/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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 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, de medidas para la modernización del gobierno local, 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.

Como se ha avanzado, las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, en vigor desde el 31 de diciembre de 2013, han su-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 76/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

puesto 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 por-menorizada 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.

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 com-*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 77/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*plejo 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 segregarse 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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 78/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 Consultivo, considerando que la interpretación realizada por la Administración aparece fundada en Derecho y no resulta en modo alguno irrazonable, dictaminó favorablemente 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.

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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 79/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**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"*.

La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6, que reitera el carácter básico del artículo 13.2 de la LBRL, en la línea anticipada por la STC 103/2013, de 25 de abril, sobre el fomento de la fusión de municipios en aquellos casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio estima el recurso por el carácter incontrovertido del incumplimiento por el nuevo municipio del límite mínimo de población establecido en el artículo 13.2 de la LBRL. La constitucionalidad del nuevo artículo 13.2 LBRL ha sido reafirmada por la STC 108/2017.

A este respecto, cabe decir que, 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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 80/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Elevada una consulta por la citada Dirección General sobre el particular al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, acompañando el informe referido, consta contestación de 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 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.

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 Su-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 81/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

premo 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 irretróactividad 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. 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 mantiene 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 82/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ciertamente a un principio seguido por el legislador en la materia y al criterio jurisprudencial que, en supuestos de aprobación sobrevenida de normas, ha 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, se remite la Administración consultante 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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 83/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

Como se indica en el dictamen 25/2018, recientemente se ha pronunciado sobre esta cuestión la STC 108/2017, de 21 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà, que cuenta con 866 habitantes, según el preámbulo de dicha Ley.

En efecto, la STC 108/2017 estima el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Presidente del Gobierno contra dicha Ley por considerar que la constitución de ese nuevo municipio representa un régimen singular o especial para ese municipio no permitido por la legislación básica del Estado (artículo 9 de la LBRL), en la medida en que el propio preámbulo de la ley recurrida reconoce que «la normativa impide que Medinyà se constituya como municipio independiente», y vulnera asimismo el artículo 13.2 de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, al no contar con el mínimo de cinco mil habitantes exigido por el citado precepto para la creación de nuevos municipios.

La STC 108/2017 estima el recurso por el carácter incontrovertido del incumplimiento por el nuevo municipio del límite mínimo de población establecido en el artículo 13.2 de la LBRL.

El Tribunal Constitucional rechaza los dos argumentos que oponen los letrados del Gobierno y el Parlamento autonómicos, es-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 84/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

to es, la pretendida limitación del carácter vinculante de la norma básica al Gobierno de la Generalitat, pero no al legislador autonómico, bien por aplicación del título competencial sobre «organización territorial» del artículo 151 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en combinación con las singularidades históricas de Medinyà, bien por haberse iniciado el procedimiento de alteración del término municipal con anterioridad al establecimiento de la citada base en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En efecto, la STC 108/2017 (FJ 3) declara que "ninguno de esos argumentos permite acomodar la ley recurrida al bloque de la constitucionalidad" (FJ 3). En lo que atañe al argumento que defiende la inaplicación al caso de la LRSAL, que modificó el artículo 13.2 de la LBRL para exigir ese requisito de población mínima antes no establecido en la legislación básica del Estado, por tratarse de una norma posterior a la iniciativa para la segregación y creación del municipio de Medinyà, el TC concluye que no puede ser admitido en los siguientes términos:

«Este Tribunal no puede entrar a conocer, ni revisar, procedimientos o resoluciones administrativas o judiciales anteriores a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que denegaron la segregación y constitución de Medinyà como municipio separado de Sant Julià de Ramis (Decreto de la Generalitat de Cataluña 66/2003, de 4 de marzo, y sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de febrero de 2006, que desestimó el recurso interpuesto contra el anterior), pues son decisiones ajenas a su jurisdicción y firmes. Pero aunque asumiera momentáneamente y a efectos meramente dialécticos el alegato de las partes comparecidas, no podría dejar de advertir que la mencionada Ley de racionalización y sostenibilidad de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 85/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Administración local sí estaba en vigor cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, como de hecho reconoce el Letrado de la Generalitat en sus alegaciones [véase, supra, antecedente 6 b)], e incluso antes, cuando se aprobó la moción 153/X en el Pleno del Parlamento de 30 de octubre de 2014 que según el propio preámbulo de la Ley impugnada (apartado I) está en el origen de su tramitación y aprobación (la citada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", según su disposición final sexta, y por tanto, el día 31 de diciembre de 2013). Por lo tanto, solo por ello perdería ya todo su sustento el alegato sobre la ultraactividad de la redacción anterior de la Ley reguladora de las bases de régimen local por ser la vigente en el momento de iniciarse el "procedimiento" que condujo a la constitución del municipio de Medinyà» (ibidem).

Ciertamente, el Tribunal Constitucional no realiza un pronunciamiento explícito sobre la cuestión que nos ocupa, en la medida en que la constatación de la vigencia de la norma básica cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley antes referida es la razón determinante del fallo contenido en la STC 108/2017. La falta de claridad en este punto ha propiciado una lectura de la sentencia diferente a la que realiza este Consejo Consultivo; lectura que en modo alguno puede considerarse arbitraria.

Por ello, aunque en opinión del Consejo Consultivo la STC 108/2017 permite reiterar la interpretación que ha venido realizado sobre el significado del silencio del legislador básico en este punto, hay que reconocer que la interpretación de la Consejería consultante, con no ser la única posible, no es una inter-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 86/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



pretación irrazonable e inmotivada frente al silencio del legislador, sin perjuicio de que este Órgano siga considerando acertada la tesis que avanzó en su dictamen 98/2014 sobre 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

Las consideraciones que preceden sobre el requisito mínimo de población establecido en la normativa básica, teniendo en cuenta que el nuevo municipio de El Palmar de Troya cuenta con una población de 2.423 habitantes, según el informe de Secretaría municipal, justificaría una conclusión desfavorable sobre la propuesta objeto de dictamen, aun reiterando que la Administración consultante parte de una interpretación que lleva a una conclusión contraria, invocando principios de derecho transitorio y resoluciones judiciales que avalarían una solución diferente. Así se ha procedido a la creación de los municipios de Valderrubio, Montecorto, Dehesas Viejas, Serrato, Játar, Domingo Pérez y Balanegra, ninguno de los cuales superaba el umbral de población exigido por el legislador básico.

En cualquier caso y a mayor abundamiento, tampoco se cumplen a juicio de este Consejo los requisitos mínimos previstos en el artículo 93.2 de la Ley 5/2010. Sin entrar en un examen pormenorizado de todos y cada uno de ellos, ya innecesario, hay que señalar que lo previsto en la letra c) no concurre. Este requisito consiste en que "entre los núcleos principales de población del municipio matriz y del territorio que pretende la segregación

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 87/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 el expediente sometido a consulta, resulta claro que no existe “notable dificultad de acceso”. Hay que tener en cuenta, por considerar las diversas circunstancias que se relacionan en ese precepto, que la distancia entre el núcleo en que radica la capitalidad del municipio de Utrera y el nuevo municipio que se quiere crear es de 14 kilómetros, y que la conexión entre ambos núcleos se realiza de forma óptima y sin dificultad a través de la carretera intercomarcal A-394. Hay que tener en cuenta a estos efectos el informe elaborado por la propia Secretaría municipal el 13 de diciembre de 2013, en el que se indica lo siguiente: *“Advertir de la inconsistencia de la memoria en este asunto pues sólo consta que hay una distancia de 14 kilómetros. No hay referencias a dificultades de acceso por carecer de comunicación directa por carretera pues existe una carretera intercomarcal, la A-394 que comunica directamente los núcleos de población principales integrada en la Red Andaluza y por tanto existe una muy buena comunicación. En cuanto a la posible orografía adversa que generasen períodos de incomunicación entre núcleos tampoco se da; tampoco se recoge información sobre el tiempo de duración del trayecto en vehículos a automotor que se aproxima a los 15 minutos, y por último se obvia la existencia de servicio público de transporte de viajeros regular entre ambos núcleos de población.”*

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 88/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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. Dando por descontado lo anterior, el Consejo Consultivo reitera que, en su opinión, no procede la creación del municipio de El Palmar de Troya.

### CONCLUSIÓN

**Se dictamina desfavorablemente** el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la creación del municipio de El Palmar de Troya, por segregación del término municipal de Utrera (Sevilla).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.- SEVILLA**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/07/2018	PÁGINA 89/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm945QB0U0Uwjap9g82YzdQcrV0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

**MEMORIA QUE SE UNE AL EXPEDIENTE DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE EL PALMAR DE TROYA POR SEGREGACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE UTRERA (SEVILLA) EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN EMITIDO EN EL MISMO POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

En el procedimiento incoado por el Excmo. Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) para la constitución, mediante segregación de su término municipal, del nuevo municipio de El Palmar de Troya sobre la base de la actual Entidad Local Autónoma (ELA) con el mismo nombre, el Consejo Consultivo de Andalucía se ha pronunciado a través de su Dictamen 478/2018 (sesión de 4 de julio de 2018).

En síntesis, el citado dictamen concluye con una posición desfavorable, primero por entender que la población del municipio que se pretende crear impide dar cumplimiento al requisito poblacional mínimo que establece la legislación básica sobre régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local -LRBRL- en su artículo 13, tal y como quedó redactado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local -LRSAL-) y, segundo, por no considerar acreditada la circunstancia prevista en el artículo 93.2.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), referida a una notable dificultad de acceso entre los núcleos de población del municipio proyectado y el capitalino del municipio matriz.

No obstante lo anterior, en el mismo Dictamen el propio órgano consultivo admite 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”*.

Y lo cierto es que el carácter retroactivo o irretroactivo de las disposiciones de la LRSAL, por lo que hace en concreto a la regulación de las segregaciones, ha sido controvertido en todos aquellos expedientes instruidos en nuestra Comunidad Autónoma desde que el Consejo Consultivo hubo de dictaminar sobre las segregaciones de Montecorto, Dehesas Viejas, Serrato, Játar, Domingo Pérez de Granada y Balanegra. Y también es palmario que finalmente vinimos considerando que no había lugar a la aplicación de dichas limitaciones introducidas en la legislación básica a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, sobretodo después de que el Ministerio de Hacienda asumiese la tesis construida por la Dirección General de Administración Local (DGAL), previa consulta al respecto.

La variación del criterio operada en sede del Consejo Consultivo de Andalucía trae causa de una relativamente reciente sentencia del Tribunal Constitucional cuando hubo de pronunciarse sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra una ley catalana por la que se constituyó el municipio de Medinyá (STC 108/2017, de 21 de septiembre).

Efectivamente, la LRSAL introdujo en el artículo 13.2 de la LRBRL el requisito consistente en la exigencia de un mínimo de 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios, pero ya con anterioridad a los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo tras la STC 108/2017, de 21 de septiembre, la DGAL venía manteniendo una interpretación sobre la exigencia de un mínimo poblacional, invocando principios de



<b>Código:</b>	43Cve785HI0IG89bm0/DsyM/czktK7	<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



derecho transitorio y resoluciones judiciales que la avalaban y que, en principio, difería de la que podía intuirse que se mantendría por dicho Consejo dado el contenido de uno de sus dictámenes emitido sobre una consulta facultativa formulada en el curso del procedimiento de segregación de la ELA de Carchuna-Calahonda, que aun cuando centrado sobre otra cuestión, dio lugar a que se deslizase opinión sobre la retroactividad del nuevo requisito.

La interpretación de la DGAL fue admitida por el Consejo Consultivo, como se acredita con la creación, con su dictamen favorable, de los municipios de Montecorto, Dehesas Viejas, Serrato, Játar, Domingo Pérez de Granada y Balanegra, ninguno de los cuales superaba el umbral de población exigido tras la LRSAL por el legislador básico.

De esta manera, el Consejo Consultivo consideró fundada en derecho la interpretación efectuada por la DGAL (aunque no compartía la totalidad de sus argumentos) de que dicha norma no era 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. Y ello, puesto que al no prever la LRSAL ninguna disposición transitoria respecto de la normativa a aplicar a los procedimientos de creación o segregación de la misma, se consideró que en aras al principio de seguridad jurídica y de irretroactividad normativa, el criterio interpretativo debe ser que los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

Dicha interpretación había sido avalada por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la contestación a la consulta efectuada por la DGAL, a la que se acompañaba el informe elaborado al respecto; por lo que, al ser el Ministerio en el que se forjó el anteproyecto de ley, su parecer, si no determinante, debe tener especial relevancia.

Así pues, el Consejo Consultivo consideró en su día que la conclusión que alcanzó la DGAL, con el respaldo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, responde a un principio seguido por el legislador en la materia y al criterio jurisprudencial que, en supuestos de aprobación sobrevenida de normas, ha llevado a reprochar a la Administración de la Junta de Andalucía la aplicación de nuevos requisitos a expedientes iniciados con anterioridad.

No obstante, en su dictamen 25/2018, sobre el proyecto de Decreto de creación del municipio de Tharsis por segregación del término municipal de Alosno, el Consejo Consultivo vuelve a reconsiderar otra vez la cuestión a la vista de la mencionada STC 108/2017, de 21 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà, que contaba con 866 habitantes.

Siendo cierto que la STC 108/2017 estima el recurso de inconstitucionalidad por incumplimiento por el nuevo municipio del límite mínimo de población establecido en el artículo 13.2 de la LRBRL; también es incuestionable que en ningún momento entra a valorar la retroactividad o no de la modificación normativa de dicho artículo.



<b>Código:</b>	43Cve785HI0IG89bm0/DsyM/czktK7	<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



En lo que afecta a la cuestión que nos ocupa, dice la STC que *“aunque asumiera momentáneamente y a efectos meramente dialécticos el alegato de las partes comparecidas, no podría dejar de advertir que la mencionada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sí estaba en vigor cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley recurrida ..., e incluso antes, cuando se aprobó la moción 153/X en el Pleno del Parlamento de 30 de octubre de 2014 que según el propio preámbulo de la Ley impugnada (apartado I) está en el origen de su tramitación y aprobación ... Por lo tanto, solo por ello perdería ya todo su sustento el alegato sobre la ultraactividad de la redacción anterior de la Ley reguladora de las bases de régimen local por ser la vigente en el momento de iniciarse el “procedimiento” que condujo a la constitución del municipio de Medinyà”*.

Por tanto, tal como reconoce el Consejo Consultivo en sus últimos dictámenes, el Tribunal Constitucional no realiza un pronunciamiento explícito sobre la cuestión que nos ocupa, en la medida en que la constatación de la vigencia de la norma básica cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley catalana es la razón determinante del fallo contenido en la STC 108/2017. Y es por ello que expresa que, por tanto, una lectura de esa sentencia diferente a la que él mismo realiza en modo alguno puede considerarse arbitraria.

En suma, aunque en opinión del Consejo Consultivo la STC 108/2017 le permite reiterar su interpretación de que el requisito de población previsto en la nueva redacción del artículo 13.2 de la LRBRL es de inmediata aplicación a los procedimientos de segregación iniciados con anterioridad, también reconoce que la interpretación de la Consejería consultante, que, con no ser la única posible, no es una interpretación irrazonable e inmotivada frente al silencio del legislador.

Por todo lo expuesto, en nuestra opinión, la STC 108/2017 en nada varía el criterio mantenido por la DGAL y admitido por el Consejo Consultivo en los expedientes de creación de Montecorto, Dehesas Viejas, Serrato, Játar, Domingo Pérez de Granada y Balanegra, de que el requisito poblacional contenido en la LRBRL no es aplicable a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, puesto que solo se refiere indirectamente a tal cuestión y para desacreditar el alegato del Gobierno y del Parlamento catalán, al no darse en dicho caso el mismo supuesto de hecho.

Si procedemos al examen de la otra circunstancia que ha fundamentado el dictamen desfavorable del Consejo Consultivo a la propuesta de segregación, consistente en la falta de acreditación de la “notable dificultad de acceso”, observamos que también se deja margen para otro tipo de interpretación.

Toda la documentación y posicionamientos aportados al expediente por las entidades públicas participantes (fundamentalmente por el Ayuntamiento promotor) tienen 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 un 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.



<b>Código:</b>	43Cve785HI0IG89bm0/DsyM/czktK7	<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



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 Sevilla, el Consejo Andaluz de Concertación Local, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla, así como la mayoría de los demás 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 las distintas circunstancias legales que han de considerarse para propiciar una resolución favorable a la creación del nuevo municipio de El Palmar de Troya y, en concreto, aquella que el dictamen del Consejo Consultivo ha apreciado como controvertida en el presente procedimiento.

Así, en relación con la “notable dificultad de acceso”, la valoración de la DGAL 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 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 segregar, puesto que en su artículo 93.2c) no recoge un numerus clausus de las circunstancias que dan lugar 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



<b>Código:</b>	43Cve785HI0IG89bm0/DsyM/czktK7	<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



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), debiéndose de conceder siempre espacio a la dimensión social en la actividad interpretativa de esta circunstancia, ya que la persona más desfavorecida desde la perspectiva social suele ser quien encontraría mayores dificultades para proveerse de medios de locomoción adecuados. 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, complejión 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.

En el caso presente, los 14 kilómetros que separan al núcleo de El Palmar de Troya de aquél en que tiene su capitalidad el municipio de Utrera, junto a la limitadísima frecuencia del transporte colectivo público de viajeros (que no es fruto del ejercicio de la competencia municipal sobre esa materia) entre ambos, creemos que abonan de forma nítida la lectura de que se ha justificado en el expediente la acreditación de la circunstancia prevista en el artículo 93.2.c) de la LAULA.

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>	43Cve785HI0IG89bm0/DsyM/czktK7	<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	