

INFORMES¹

El Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales

SUMARIO: 1. I. INTRODUCCIÓN. II. CONTENIDO DEL REGLAMENTO. III. LA ADAPTACIÓN DE LAS ENTIDADES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO AL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS. IV. EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA. V. NIVELES HOMOGÉNEOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

I. INTRODUCCIÓN

Posiblemente ningún seguidor asiduo del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía se asombra a estas alturas de nada, pues es seguro que lo ha visto todo o casi todo. Así resulta llamativo, pero es habitual, que en el apartado de *Disposiciones Generales*, -el apartado 1 tras el 0 que se reserva a las disposiciones estatales con trascendencia para nuestra Comunidad Autónoma, de ordinario, Reales Decretos de trasposos de competencias- se publiquen resoluciones de las Universidades andaluzas con las convocatorias más diversas, por lo general, becas, al tiempo que es fácil encontrar en el apartado 3 *Otras disposiciones*, cuyo enunciado evoca el conjunto de lo residual, secundario e, incluso, da cabida a disposiciones que no tengan la consideración de *generales*, esto es, normativas, normas reglamentarias de elevado nivel jerárquico y contenido normativo.

No es esta la ocasión, aunque quizá sea bueno dejarlo apuntado, para hacer un estudio de cómo se ordenan los contenidos del BOJA que arrojaría resultados cuanto menos curiosos. De momento se trae a colación estas reflexiones porque enmarcan la publicación del Reglamento que nos ocupa, norma de importancia más que evidente y trascendencia social y política claras. Pues este Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno

¹ Esta sección se ha realizado bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

de la Junta de Andalucía 185/2005 de 30 de agosto se publica en el BOJA número 187, de 23 de septiembre de 2005. La fecha de aprobación y publicación ponen sobre la pista de la explicación, o al menos, de una explicación bastante aproximada, del detalle que más nos ha llamado la atención: su inserción en el apartado *Otras disposiciones*, del BOJA citado. Sobre todo si comparamos la norma a que nos referimos con las que se publican en el apartado *Disposiciones generales* de ese número que es donde debió ubicarse este reglamento.

Si no es porque existan razones de carácter técnico difícilmente comprensibles, parece que sencillamente se ha querido minimizar la publicidad de la norma, que pasara lo más inadvertidamente posible, aunque cumpliendo los requisitos legales. Tenemos que confesar que efectivamente a nosotros nos pasó inadvertida y ha sido bastante después y casi de modo casual, como nos hemos percatado de la publicación de una norma esperada desde hace bastante tiempo.

Pues, efectivamente, ya era hora de que después de doce años se desarrollara la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (LDM), aunque a la vista del retraso se agolpan sensaciones de muy diversa naturaleza. Lo primero, naturalmente, es congratularse de que un evidente esfuerzo haya llegado a término, pero como han pasado tantos años desde la publicación de la Ley no cabe sino relativizar su utilidad: si han transcurrido doce años y las cosas mal que bien parece que han funcionado ¿para que el nuevo reglamento? No obstante, se supone que algo mejorará en la gestión de los aspectos que se vean afectados por la norma. Pero el transcurso de tantos años de alguna manera habría de afectar al desarrollo reglamentario.

II. CONTENIDO DEL REGLAMENTO

De entrada, ni se desarrolla toda la Ley -es de suponer que no hace falta- ni sólo se desarrolla la Ley de Demarcación Municipal. De ésta se desarrolla el título II relativo a la modificación de los términos municipales y el título III sobre creación, régimen jurídico alteración y extinción de las entidades locales autónomas. Conectado a esta temática se añade un título IV que no es desarrollo de la LDA y regula actuaciones tendentes a la demarcación, deslinde y amojonamiento de los límites. Además se añade el desarrollo de la regulación del Registro Andaluz Entidades Locales creado por la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, Tratamientos y Registro Andaluz de Entidades Locales. De tal manera que se puede afirmar que tres son los grandes conte-

nidos del nuevo reglamento: a) La modificación de los términos municipales como mecanismo de incidencia en la política municipal de la Junta de Andalucía, pues a través de estas modificaciones realmente se produce una importante incidencia en la creación y supresión de municipios configurándose las modificaciones territoriales como un auténtico instrumento de remodelación del mapa municipal de Andalucía. b) El régimen jurídico de las Entidades Locales Autónomas, atendiendo de una manera completa y pormenorizada a todas las cuestiones que aluden a la vida de estas entidades y dedicando una considerable extensión a la adaptación de las entidades de ámbito inferior al municipio. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, conviene destacar en este momento que se realiza un tratamiento de las llamadas entidades locales autónomas paralelo al de los municipios, incluso tal vez demasiado paralelo.

Para completar esta materia se adicionan dos contenidos inéditos en el Derecho propio de Andalucía cuales son la regulación de los deslindes y amojonamientos de las líneas de límites y los procedimientos de cambio de denominación o capitalidad de los municipios y entidades locales autónomas. De esta manera se desplaza la aplicación del Derecho estatal que hasta este momento se venía aplicando de manera supletoria y se redefine el ámbito de esta supletoriedad a aquellas cuestiones que no estén reguladas en la nueva norma.

c) Por último se realiza una regulación casi exhaustiva del Registro de Entidades Locales de Andalucía, susceptible no obstante de mayor concreción mediante disposiciones emanadas del titular de la Consejería de Gobernación (art. 106. 3)

III. LA ADAPTACIÓN DE LAS ENTIDADES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO AL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS

En la sección *Noticias de la Administración Autonómica* correspondiente al número 31 de esta *Revista* nos ocupamos de la Orden de 13 de junio de 1997, publicada en el BOJA de 5 de julio, que abordaba esta materia. Esta es la única norma que se deroga expresamente en la disposición derogatoria, siendo sustituida por la nueva regulación que se contiene en el capítulo V del título III.

De la misma manera que entonces criticamos con severidad la Orden referida ahora debemos reconocer una indudable mejora en la regulación de

la adaptación de las antiguas entidades de ámbito inferior al municipio a la figura diseñada por la ley andaluza en el marco de la legislación básica estatal. En efecto, de la nueva regulación se desprende con claridad el sentido de la adaptación que se expresa en la articulación de un doble procedimiento simplificado y ordinario. De la comparación de los respectivos párrafos primeros de los artículos 78 y 79 del reglamento queda claro que el primero da cauce a la adaptación por la mera constatación del cumplimiento de los requisitos constitutivos y de viabilidad como organización. Así, aparte de la mayor sencillez del procedimiento, como atestigua la simple lectura del artículo 78, es significativo el que la resolución se lleve a cabo por Orden del titular de la Consejería de Gobernación publicada en el BOJA, en el boletín oficial de la provincia y en los tablones de anuncio del municipio y de la entidad local autónoma.

El procedimiento ordinario cuya regulación se contiene en el artículo 79, está próximo a un procedimiento de constitución de una entidad local autónoma, de ahí su mayor complejidad, la exigencia de que la memoria se pronuncie sobre algunos extremos comunes a la de constitución de entidad local autónoma, la intervención del Consejo Consultivo y la resolución por acuerdo motivado del Consejo de Gobierno que deberá ser publicado también en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y de la provincia, así como en los tablones de anuncios del municipio y de la entidad local menor y además, como sucede con el Decreto de creación se deberá poner en conocimiento del Registro Estatal y Andaluz de Entidades Locales para inscripción si procede.

De igual manera es de alabar la claridad con que se manifiesta el artículo 80 en relación con la supresión de la entidad. Sólo será posible en el supuesto de que en el trámite de información pública previsto en el artículo 79 se hubiese manifestado la voluntad mayoritaria de la población de la entidad contraria al mantenimiento del régimen descentralizado. Entonces la declarará el Consejo de Gobierno, restaurándose el régimen ordinario de gobierno municipal. Se satisface así la exigencia del artículo 57 LDM de forma mucho más clara que con la Orden derogada.

Como novedad hay que señalar el establecimiento de un plazo para la adaptación: dos años a partir de la entrada en vigor del reglamento, es decir a contar desde el 24 de octubre de 2005. Si a los doce años aproximadamente de vigencia ya transcurrida de la LDM añadimos estos dos años el plazo puede considerarse más que generoso. Aunque las cosas pueden tener otras lecturas. O que con el procedimiento anterior la adaptación era demasiado complicada

y de tan poca entidad que los interesados han prescindido por completo de ella. O que la adaptación es una exigencia puramente formal y, por tanto, prescindible en la inmensa mayoría de los casos. Así nos parece en los supuestos que facultan para el procedimiento simplificado de adaptación, pues como hemos dicho se centra en una pura constatación del cumplimiento de unos requisitos. En estas circunstancias la adaptación, si acaso, puede tener interés para la Administración autonómica y sirve a un mejor control y conocimiento de la realidad por parte de la Dirección General de Administración local, pero no parece que tenga en sí misma mayor interés para los que deben adaptarse.

En definitiva, pensamos que esta nueva regulación de la adaptación supera con creces a la Orden derogada y tiene pleno sentido en especial en los casos del procedimiento ordinario. Esperemos que dentro de dos años todas las entidades locales autónomas estén adaptadas.

IV. EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA.

No sabemos como funciona el Registro de Entidades Locales del Estado. En nuestra opinión si está al día, es decir, completo y los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se producen con normalidad probablemente no hace falta que exista un Registro de Entidades Locales en cada Comunidad Autónoma. Parece, sin embargo, que las cosas no deben ir muy bien pues nos consta que nuestra Administración autonómica necesita de ese registro. La Ley de símbolos a que hemos hecho alusión más atrás ha remediado la carencia, ha creado el Registro y ha establecido las pautas fundamentales de su funcionamiento. Ahora, el reglamento de Demarcación desarrolla las previsiones de aquella Ley.

En este sentido la relación entre ambos textos citados es la clásica de desarrollo y pormenorización que obviamente se manifiesta en una regulación amplia y detallada por parte del reglamento. En este orden de cosas destaca la previsión del reglamento, a nuestro juicio, amparada, por supuesto por el silencio de la ley al respecto, de que el Registro haya de instalarse en soporte informático, sin perjuicio del debido archivo y custodia *de la documentación física (sic) que sirva de base a las inscripciones, anotaciones o cancelaciones*. Nada más natural en estos tiempos, aunque la ley no diga nada. Parece que va de suyo que todo lo informatizable debe informatizarse y ¿habrá algo más informatizable que un Registro administrativo? El problema, si quieren verse las cosas así, es el imperceptible deslizamiento que, situados aquí, parece producirse de registro administrativo a base de datos, que es lo que parece el

Registro de Entidades Locales de Andalucía a tenor de la relación de datos registrales que enumera el artículo 113 del reglamento, muchos de ellos extremadamente contingentes, otros mudables, obligarán a una continua labor de actualización del registro que nunca estará completada.

Naturalmente nada tenemos contra bases de datos que pueda tener la Administración y, sobre todo en materia como la que tratamos, pensamos que la Administración autonómica debe tener la máxima información sobre la realidad que gestiona, pero eso es independiente de lo que debe ser un registro. De los registros se podrán sacar muchos datos que nutran las bases, pero, al menos en nuestra opinión, son cosas distintas. De ahí que nos parezca desenfocada la regulación del Registro de Entidades Locales que hace el Reglamento de Demarcación. A nuestro juicio, un registro debe de nutrirse de datos más estructurales, quizá los que indica la ley, sin muchas de las adiciones que contempla el reglamento. No es que los que establece el reglamento sean inútiles o carezcan de interés, p. e. presupuesto anual, pero este es un dato que la Administración autonómica tiene múltiples cauces de acceder a él y no tiene por que ser a través de la modificación el registro año tras años. Salvo que sólo se realice de una vez y quede el dato desfasado. De igual manera parecen excesivamente contingentes datos como los que se recogen en el párrafo 2 del artículo 113 respecto de las Provincias, Municipios, Entidades Locales Autónomas y Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio referidos la formación política de los órganos de gobierno y administración y las mociones de censura que hayan tenido lugar y su resultado. Datos ciertamente útiles, de los que la Junta de Andalucía puede disponer de muchas maneras, porque muchos de ellos son públicos y cuya inscripción en un registro será perturbadora para la buena marcha del Registro.

V. NIVELES HOMOGÉNEOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Uno de los aspectos de la Ley de Demarcación Municipal que en su momento, hace ya más de doce años, nos pareció interesante fue, sin duda, el establecimiento de la obligación que corresponde a los municipios andaluces *de garantizar a la población residente en sus términos un mismo nivel de prestación de los servicios públicos de carácter básico de su competencia, sin distinción alguna por razón de la localidad territorial de aquélla o de su distanciamiento del núcleo principal* (art. 4.1) Para ello *el Consejo de Gobierno aprobará, a propuesta del Consejo Andaluz de Municipios y a los efectos de lo dispuesto en este artículo, los niveles homogéneos de prestación de cada uno de los servicios, mediante la fijación de resultados, de características técnicas o de modalidades de prestación que deban conseguirse.*

El reglamento establece una serie de medidas concretas, determinación de niveles de calidad, planes de viabilidad etc que los Ayuntamientos deberán poner en marcha para el cumplimiento de la finalidad señalada en la Ley y se atribuye a la Consejería de Gobernación la vigilancia y el control el cumplimiento de estas obligaciones. Queda, pues, más que patente el buen deseo del consejo de Gobierno por ello no puede sino merecer una valoración muy positiva sobre el papel pero dudamos de su eficacia en el futuro. Ojalá estemos en el error. El tiempo lo dirá.

Más sobre el Decreto 55/2005, de El Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos. Más sobre la sistemática del BOJA.

Cuando el anterior número de la Revista estaba a punto de salir a la calle tuvimos ocasión de aclarar lo que entonces nos parecían una sarta de enigmas y, en consecuencia, nos condujo a un planteamiento equivocado que se concretaba, en definitiva, en la relación entre la norma que se menciona en el encabezamiento de estas páginas y aquella a la que derogaba. En definitiva, no comprendíamos muy bien que se derogara una norma, el Decreto 358/2000 para sustituirla por otra casi del mismo tenor. La clave se encuentra en el mismo Boletín en que se publica el Decreto, pero sorprendentemente en una sección o apartado diferente pues mientras el Decreto se insertó en el apartado *1 Disposiciones generales la Orden de 27 de mayo de 2005, por la que se dictan normas de desarrollo del Decreto 59/2005, de 1 de marzo, para la tramitación de los expedientes de instalación, ampliación, traslado y puesta en servicio de industrias e instalaciones relacionadas en su anexo y su control* se publica en la sección *3 Otras disposiciones*. Ignoramos la diversidad de tratamiento teniendo ambas disposiciones la misma naturaleza, aunque se diferencien en el rango jerárquico.

El párrafo inicial de la citada Orden lo aclara todo: Por sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se declaró nulo el Decreto 358/2000 que regula el procedimiento para la instalación y puesta en funcionamiento de establecimientos industriales, así como la Orden de 16 de septiembre de 2002 que desarrolla dicho Decreto. Está, por tanto, muy claro lo que ha sucedido y si este observador quedó desconcertado en su día por la lectura de una norma que no parecía tener pies ni cabeza, la culpa fue, en último, término suya por no leerse todas y cada una de las páginas del BOJA y no reparar en que la mejor justificación de una norma es la que se expone en aquellas que la desarrollan. Criterio hermenéutico que no se enseña en la Facultad. Así, se puede dictar un Decreto y derogar otro aludiendo exclusivamente a circunstancias ordinarias del vivir social, sin aludir para nada a la insignificante incidencia de una sentencia judicial que declaró nulo el Decreto que en el nuevo se deroga. Y que es la verdadera razón de que se dicte el nuevo,.

Ese pequeño detalle se expone más adelante, en el mismo BOJA, aunque, suponemos que para no redundar mucho, en la sección de *Otras disposiciones*, no entre las de carácter general como el Decreto desarrollado. Nadie puede

decir que no se ha explicado a través del BOJA la verdadera razón de la sustitución de ambas normas, que si bien se produce -cambia el Decreto 358/2000 por el 55/2005, es de la magnitud que se indicaba en número anterior de la Revista. Lo que no sabemos, pues ni siquiera se cita la sentencia que declara la nulidad, es si con los cambios introducidos se satisface el pronunciamiento judicial. En la situación en que estamos y a la vista de los antecedentes se nos figuran los más negros presentimientos que, a reserva de una posible lectura y análisis de la sentencia pueden concretarse en la siguiente cuestión ¿para tan magro cambio he hecho falta un proceso judicial?

No sabemos si tenemos obligación de leer todos los apartados del BOJA para localizar las disposiciones de carácter general. Seguramente si, pero no podemos librarnos de una cierta sensación de extrañeza. Nos llama la atención, en efecto, que la que parece ser la causa más inmediata del Decreto 55/2005 que es la declaración de nulidad del Decreto 358/2000 se exprese en una orden de consejería. Lo razonable hubiera sido que se expusiera esta circunstancia en el preámbulo del propio Decreto en lugar de perderse en consideraciones confusas pues la sensación que transmite no es la de que se sustituye una norma declarada nula por otra, sino de que se va a derogar la norma por haber sido rebasada por las circunstancias. Las alusiones que se hacen al VI Acuerdo de concertación social en el nuevo Decreto y a los Pactos por el Empleo y la actividad productiva confunden aún más.