

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL “ANTEPROYECTO DE LEY DE LAS ARTES ESCÉNICAS DE ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **14 de mayo de 2018**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D<sup>a</sup>. Teresa Muela Tudela, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y del técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LAS ARTES ESCÉNICAS DE  
ANDALUCÍA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de Anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

**OBSERVACIONES GENERALES**

La promulgación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), inauguró un nuevo marco de relaciones entre la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales andaluces, como resultado de lo previsto en el Título III del texto reformado del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA).

Dicha reforma estatutaria ha constituido “...un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local.” (Exposición de Motivos de la LAULA), que se materializó en esta nueva Ley de Autonomía Local de Andalucía, como desarrollo primario y directo de las previsiones estatutarias (art. 98 EAA y art. 1 LAULA).

Una Ley que se convierte en el referente principal del reparto competencial entre la administración autonómica y las entidades locales andaluzas. La relevancia de este hecho determina la posición especial de la LAULA en el cuadro de fuentes del ordenamiento autonómico, avalada por la mayoría reforzada parlamentaria necesaria para su aprobación (art. 108 EAA).

En este sentido, la atribución competencial expresada en la LAULA determina una relación singular con la legislación sectorial, que sólo podría delimitar la competencia que ya viene atribuida por la Ley de Autonomía Local, dejando a salvo las potestades de ordenación y de gestión que ostentan las entidades locales, en las materias correspondientes (art. 7 LAULA).

Por tanto, las competencias atribuidas a los municipios en el artículo 9 de la LAULA, deben entenderse como núcleo indisponible para el legislador ordinario, que regulará la materia correspondiente respetando las potestades locales ya establecidas. La delimitación que sobre el ámbito competencial pudiera hacer la ley sectorial, en cualquier caso, no puede afectar (“menoscar o vulnerar”) a la situación competencial prevista, en la LAULA, que establece siempre el mínimo competencial para las entidades locales (art. 6.2. LAULA).

Por otro lado, tanto el EAA como la LAULA prevén que, una vez garantizado el núcleo competencial propio de los municipios (art. 92 EAA y art. 9 LAULA), estas competencias propias y mínimas puedan ser ampliadas por ley sectorial. Asimismo, se pueden transferir o delegar competencias autonómicas, cumpliendo los requisitos establecidos tanto en el EAA como en la LAULA.

En estos supuestos, el artículo 192.7 del EAA es claro al establecer que “Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes.”.

En dicha línea, el artículo 17 de la LAULA establece que “...podrán ser transferidas a los municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante ley, que, en todo caso, determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos...”

No procedería, por tanto, ninguna asignación de funciones o prestación de nuevos servicios por parte de las Entidades Locales, desde la legislación sectorial, que no se ajustara a los requerimientos y configuración establecidos por el Estatuto de Autonomía y la LAULA y la no atención de estas observaciones podría afectar a su validez.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7.1 de la LAULA establece que “*Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.*”. En este sentido, corresponde a los municipios, en el marco del principio de autonomía local, la gestión de las competencias atribuidas de conformidad con los procedimientos administrativos previstos por los propios municipios, sin perjuicio de las facultades de coordinación que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 58 de la LAULA.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Considerando lo expuesto en las Observaciones Generales y la atribución de competencias propias a los municipios establecida en el artículo 92.2.1) del Estatuto de Autonomía de Andalucía (“Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales”), así como en el artículo 9.17 de la LAULA, que reconoce a los municipios las competencias propias en lo relativo a “La Planificación y gestión de actividades culturales y promoción de la cultura, que incluye: a) La elaboración, aprobación y ejecución de planes y proyectos municipales en materia de bibliotecas, archivos, museos y colecciones museográficas. b) La gestión de sus instituciones culturales propias, la construcción y gestión de sus equipamientos culturales y su coordinación con otras del municipio. c) La organización y promoción de todo tipo de actividades culturales y el fomento de la creación y la producción

artística, así como las industrias culturales.”, se estima que debería incluirse una referencia expresa a este marco competencial en la Exposición de Motivos, que contribuya así a clarificar las finalidades que se desean alcanzar con el nuevo texto, entre las que, sin duda, debe incluirse la adaptación necesaria al desarrollo de la autonomía local en nuestra Comunidad Autónoma.

### OBSERVACIONES AL ARTICULADO

#### ARTÍCULO 5

En la letra a), se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“a) Coordinar, **en el ámbito de la administración autonómica**, las políticas y las actuaciones administrativas con incidencia en el ámbito de las artes escénicas.”.

#### Justificación

El artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, establece los principios que rigen en las relaciones entre Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas. Entre estos principios, está el de coordinación, que se define de la siguiente forma:

“e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.”

En el apartado 2 del referido artículo se añade que “las relaciones entre la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local.”.

El artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, “la Administraciones del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.
- c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.

e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.”

Y el artículo 57 del mismo texto legal añade que “La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.”.

Por otra parte, para establecer una posible coordinación autonómica de las competencias municipales, debe llevarse a cabo conforme establece la LAULA en sus artículos 58 y 59, es decir, con la oportuna previsión legal, a través de planes sectoriales e intersectoriales, siempre que se den determinados requisitos y sin que estas funciones de coordinación puedan afectar, en ningún caso, a la autonomía de las entidades locales.

El artículo 58.1 de la LAULA, establece que la Comunidad Autónoma para asegurar la coherencia de actuación de las distintas administraciones públicas, podrá ejercer sus facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales, y especialmente de las entidades locales de cooperación, en los siguientes supuestos:

- a) Si la actividad o servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de las entidades locales.
- b) Si la actividad o servicio local inciden o condicionan de forma relevante los intereses de la Comunidad Autónoma.
- c) Si la actividad o el servicio local son concurrentes o complementarios respecto a los de la Comunidad Autónoma.
- d) Cuando se produzcan delegaciones de competencia de la Comunidad Autónoma en las entidades locales.

De otra parte, el artículo 59 de la LAULA establece que las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma podrán facultar al Consejo de Gobierno para coordinar el ejercicio de competencias propias de las entidades locales entre sí y, especialmente con las de la Comunidad Autónoma, por medio de los planes sectoriales de coordinación, siempre que se den las siguientes circunstancias:

- a) Que sea necesario para asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, en los supuestos previstos en el apartado 1 del artículo 58.
- b) Que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria previstos en la presente ley y en la restante normativa de régimen local o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate.

Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

Por tanto, las posibles referencias del anteproyecto a la coordinación, deben tener en cuenta el marco normativo expuesto, sobre todo, en lo que se refiere a la posibilidad de coordinar “políticas y actuaciones administrativas” de otras administraciones públicas, en este caso, la local, debiendo restringirse estas atribuciones sobre coordinación a la administración autonómica, salvo que se contemplen los supuestos y requisitos enunciados con anterioridad.

### **ARTÍCULO 6**

En relación a la creación de una “Comisión interadministrativa de coordinación de las políticas públicas andaluzas sobre artes escénicas”, se debe insistir en que las posibles relaciones de coordinación deben ajustarse a lo dispuesto en el Capítulo II, del Título IV de la LAULA, y, por tanto, además de justificar suficientemente la necesidad de dicha coordinación, incluida la creación de un órgano de estas características, “En todo caso, la ley sectorial deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación” (artículo 59.3 de la LAULA). Este “grado de detalle” incluiría todo lo referente a las funciones que pudiera desarrollar un órgano de estas características, sin que proceda regularlo mediante norma reglamentaria, tal y como se establece en el apartado 3.

Sin perjuicio de lo anterior, parece oportuno que se puedan crear los foros necesarios para el encuentro interadministrativo, que contribuyan a la cooperación y la colaboración, partiendo de la voluntariedad, pero basar el órgano, incluso en su denominación, en relaciones de coordinación, no parece ajustarse al marco competencial que se ha expuesto en otros apartados de este informe.

### **ARTÍCULO 7**

En relación a las determinaciones sobre la composición del Consejo Andaluz de las Artes Escénicas, contempladas en el Apartado 3, se significa que la mención de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, como asociación representativa de los Gobiernos Locales andaluces, debe encuadrarse en la que corresponde a las “distintas Administraciones Públicas Andaluzas”, por lo que no se aprecia razón para la distinción en la enumeración de integrantes de este órgano, sin perjuicio de que le corresponda la designación de representantes de la Administración Local, como asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.

En todo caso, deberá tenerse en cuenta que al ser los municipios y provincias un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, con legitimidad democrática y con competencias propias en esta materia, cuando se prevea su representación en órganos que se creen, no debe equipararse a la de los agentes sociales y otras organizaciones.

### ARTÍCULO 13

En el Apartado 3, donde dice “... *las administraciones públicas locales deberán colaborar para la consecución de los objetivos...*” debe decir “... las administraciones públicas locales **podrán** colaborar para la consecución de los objetivos...”.

#### Justificación

Se plantea la colaboración de la Administración Local, con competencias en la materia, en términos de voluntariedad, tal y como se expresa en el artículo 15.2 del presente Anteproyecto y en el marco de lo dispuesto en el artículo 4.3 de la LAULA, por el que “Al amparo de la autonomía local que garantiza esta ley, y en el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas.”.

### ARTÍCULO 15

En relación al Apartado 5, nos remitimos a las consideraciones expuestas en el artículo 6.

### ARTÍCULO 20

No se aprecian razones de peso para establecer la inclusión obligatoria de los espacios escénicos de titularidad pública, en general, en el Mapa, lo que incluiría los de titularidad de Gobiernos Locales. En abundamiento de ello, las obligaciones que establece el artículo 21 a los incluidos en el Mapa, si la adscripción de los espacios de titularidad local fuera voluntaria, no generarían problemas. En caso de ser obligatoria la adscripción, sí podrían chocar con las exigencias derivadas del principio de autonomía local, sobre todo en su vertiente de autoorganización, de competencias, y de requisitos de coordinación interadministrativa exigidos por la LAULA.

### DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

Se propone la **supresión** del texto en su integridad.

#### Justificación

Respecto a la novedad que supone un precepto con esta redacción, y en conformidad a la posición especial que ostenta la LAULA en nuestro ordenamiento autonómico, tal y como se ha recordado en las Observaciones Generales de este informe, se estima que sus previsiones no pueden condicionarse a través de una mera declaración, con finalidad interpretativa, en el articulado de una ley sectorial.

En este sentido, si hay “previsiones” en el presente Anteproyecto que se ajustan a las “previsiones” de los artículos 16 y 17 de la LAULA, éstos son directamente aplicables, sin que

quepa alterar la calificación jurídica de los supuestos contemplados en la ley sectorial, mediante una disposición de esa misma ley.”.

LA SECRETARIA GENERAL



Teresa Muela Tudela.