

A Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local

La Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

The Law 5/2014, of the 27th of May, of urgent measures derived from the coming into force of the Law 27/2013, of the 27th of December, of Rationalization and Sustainability of the Local Administration

47
Regap

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

RAQUEL B. BAHILLO VARELA

Funcionaria de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala secretaria-intervención y secretaria, categoría de entrada (Galicia, España)
raquel.bahillo.varela@xunta.es

Recibido: 17/11/2014

Resumo: *Análise da Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local. A resposta do lexislador galego ante o desconcerto xerado polo novo sistema competencial local imposto pola normativa básica foi máis alá do seu desenvolvemento, reinterpretando a súa literalidade á luz do carácter bifronte deste réxime xurídico.*

Palabras clave: *Galicia; desenvolvemento; competencias municipais; racionalización; propias; delegadas; impropias.*

Resumen: *Análisis de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. La respuesta del legislador gallego ante el desconcierto generado por el nuevo sistema competencial local impuesto por la normativa básica ha ido más allá de su desarrollo, reinterpretando su literalidad a la luz del carácter bifronte de este régimen jurídico.*

Palabras clave: *Galicia; desarrollo; competencias municipales; racionalización; propias; delegadas; impropias.*

Abstract: *Analysis of the Law 5/2014, of May 27th, of urgent measures derived from the entry into force of the Law 27/2013, of December 27th, of rationalization and sustainability of the Local Administration. The response of the Galician legislator before the confusion generated by the new system competencial police officer imposed by the basic*

regulation has gone beyond the development reinterpreting the literality of the basic norm in the light of the two-faced character of this juridical regime.

Key words: Galicia; I develop; municipal competitions; rationalization; own; delegates; improper.

Índice: 1 Introducción. 2 Competencias propias. 2.1 Configuración de la enumeración del artículo 25.2 de la LRBR como un numerus apertus. 2.2 Exclusión de la retroactividad en la aplicación de la LRSAL. 2.3 Atribución a los municipios de competencias propias después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013. 3 Delegación de competencias en los municipios. 4 Competencias de las entidades locales distintas de las propias y atribuidas por delegación. 4.1 Ámbito de aplicación del régimen jurídico de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación: “Nuevas competencias”. 4.2 Requisitos materiales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación. 4.3 Requisitos formales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación. 4.3.1 Procedimiento de emisión de los informes preceptivos para el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación. 5 Cooperación y colaboración entre la Administración Autonómica y Local. 6 La cooperación mediante consorcios y convenios administrativos. 7 Asunción por la Comunidad Autónoma de Galicia de las Competencias en materia de educación, salud y servicios sociales. 8 Conclusiones. 9 Bibliografía

1 Introducción

La modificación del art. 135 de la Constitución y la aprobación de la ley orgánica anunciada por el mismo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), consecuencia de las recomendaciones europeas de reducción del déficit y endeudamiento, suponen un hito trascendental, un antes y un después, en nuestro ordenamiento jurídico del que se derivan gran parte de las reformas legislativas emprendidas por el actual Gobierno del Estado, entre las que se encuentra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Norma que surge, en buena medida, del contexto de crisis económica que se vive en nuestro país en el momento de su debate, tramitación y aprobación; norma que anuncia que las medidas que establece pretenden una reducción del gasto público cuantificada en ocho mil millones de euros para el período 2014/2019.

La patología del sistema local había sido detectada por el municipalismo prácticamente desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRRL), demandando incansablemente su remedio, esta patología consistía en la asunción por los municipios de las llamadas “competencias impropias” sin la garantía de la suficiencia financiera, lo que generaba para las arcas municipales una carga, que se transformó en insostenible con la ruptura de la burbuja inmobiliaria.

El sistema de distribución competencial existente provocaba situaciones de concurrencia competencial, duplicidades, déficit; en suma, se rebela disfuncional, por lo que para curar esta patología la LRSAL propone la supresión de las competencias impropias y la eliminación de los gastos que las soportaban.

Cuatro son los objetivos declarados por la LRSAL en su Exposición de Motivos: la racionalización de la estructura organizativa de la administración local; el reforzamiento del control económico-presupuestario; la potenciación de la iniciativa económica privada, obviando intervenciones administrativas y trámites desproporcionados; y la clarificación de las competencias municipales, evitando el solapamiento en la actuación de las Administraciones, situaciones de concurrencia y competencia, la duplicidad en la prestación de servicios, lo

que da lugar a la reducción sustancial del ámbito competencial de los municipios y el incremento de las funciones de coordinación y control de los entes provinciales. Objetivos que la ley resume en el slogan *una Administración, una competencia* concluyendo que: *“Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por lo tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”*

Aun cuando la reivindicación histórica del municipalismo ha sido dar solución al problema de las llamadas, mal llamadas, *competencias impropias* y del gasto ocasionado por su ejercicio, el remedio ofrecido por el legislador básico a la situación económica y patologías de las entidades locales, mediante la reducción de su autonomía, no satisfizo las aspiraciones de ninguno de los afectados y generó una gran oposición e importantes diferencias interpretativas ante el recorte a la autonomía constitucionalmente reconocida a estas entidades.

Abordaremos en este artículo el análisis de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, esto es, la reacción/solución del legislador gallego ante el desconcierto generado por la entrada en vigor de la LRSAL.

La norma gallega no se limita al desarrollo, aunque parcial,¹ del nuevo marco común establecido por el Estado, mediante esta regulación se descarta la interpretación propuesta por el Consejo de Estado² y por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas³, como señala el profesor Víctor Zafra⁴; se pretenden solventar las lagunas del nuevo sistema ofreciendo una interpretación acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local; se disipan las dudas interpretativas; se solucionan los problemas ocasionados por la inexistencia de un régimen transitorio claro; y se mitiga el impacto de la norma sobre el sistema prestacional y los derechos de los vecinos de los municipios gallegos. Utilizando las palabras empleadas por el legislador gallego *“se evita que la inexistencia de una normativa de desarrollo produzca resultados indeseables o disfuncionalidades en el funcionamiento de los indicados servicios públicos que perjudiquen a la ciudadanía.”*

En su prolija y didáctica Exposición de Motivos la Ley 5/2014 recuerda al operador jurídico que el régimen de competencias debe ser interpretado a la luz del sistema constitucional, tomando como eje central de la reforma el artículo 2 de la LRBRL, que define y delimita el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local⁵, al reconocer a las entidades locales un derecho genérico de intervención allí donde se sustancien cuestiones que pue-

1 Del contenido de la LRSAL únicamente es objeto de desarrollo autonómico la nueva regulación del sistema competencial de los municipios y de manera meramente accidental se establece una precisión en materia de régimen disciplinario y nombramientos provisionales de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional.

2 Dictamen del Consejo de Estado 567/2013 de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley sometido a su consideración de fecha 24 de mayo de 2013.

3 Nota explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2014.

4 ZAFRA VICTOR MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, La Administración al día, INAP.*

5 Garantía constitucional de la autonomía local sustentada en los artículos 137, 140 y 141 de la CE.

dan afectar a los intereses locales, para cuya efectividad la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios y las provincias su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y, como añade ahora la reforma, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otra parte, se deja claro que el carácter bifronte del régimen local supone que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (CCAA) son titulares de competencias sobre el mismo, pese a la “recentralización” realizada en la legislación básica⁶, en este sentido, la Disposición Adicional Tercera de la LRBRL, se refiere a las competencias autonómicas en materia de régimen local y establece que las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas por sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal.

La norma autonómica hace hincapié en su Preámbulo, en los títulos competenciales al amparo de los cuales se dictan estas normas: siendo el artículo 149.1, en sus apartados 14 y 18, el título que sustenta a la LRBRL, esto es “Hacienda General y deuda del Estado” y “Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común” correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia exclusiva en materia de “Régimen Local” al amparo del artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía y la “tutela financiera” en base al artículo 47 del Estatuto.

La ley gallega de medidas urgentes “comprende”, por tanto, que la LRSAL es norma básica, y que como tal fija el marco que el legislador sectorial ha de desarrollar. El legislador autonómico reproduce en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, la conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a la autonomía local citando literalmente parte de la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que señala que la función constitucional encomendada al legislador estatal es la de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local, que no se descende a la fijación desglosada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia, respetando las bases estatales, argumentos en base a los cuales, se sostiene con toda claridad que la LRBRL no articula un modelo cerrado de atribución de competencias, ya que la garantía de la autonomía local que corresponde al legislador básico es una garantía de mínimos, no de máximos, estableciendo por tanto el artículo 25.2 un *numerus apertus* de materias sobre las que el legislador sectorial ha de atribuir competencias a los municipios.

Conviene precisar que esta norma, tramitada por el procedimiento de urgencia, nace con vocación de transitoriedad, anunciándose ya desde su Exposición de Motivos que será sus-

6 VELASCO CABALLERO FRANCISCO, *EL Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible en Internet en la web de la Diputación Provincial de Zaragoza.

tituida por una futura ley de Administración Local de Galicia, esto es, nace únicamente para solventar los inaplazables problemas del nuevo sistema competencial municipal establecido por la LRSAL, remitiendo a un momento posterior la regulación por ley autonómica de las restantes adaptaciones a la normativa básica del régimen local gallego, por ello, su Disposición Final Primera dispone que: “El Gobierno presentará al Parlamento, dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, un proyecto de reforma de la Ley de Administración Local de Galicia, para la actualización y adaptación de la normativa autonómica vigente de régimen local, que integrará la regulación prevista en la presente ley.

El contenido de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se centra en el desarrollo del nuevo sistema competencial municipal, recibiendo especial atención la regulación del ejercicio de nuevas competencias por los municipios distintas de las propias o atribuidas por delegación.

2 Competencias propias

Como expone Manuel Zafra⁷ la LRSAL, en su artículo 7, clasifica las competencias de las entidades locales fijando el orden de prelación en su ejercicio paralelamente a la garantía de su financiación. La clarificación de las competencias locales que la LRSAL establece como objetivo, en línea con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, parte de la clasificación de las mismas en competencias propias y delegadas, introduciendo ahora una tercera categoría de carácter residual, las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación.

La definición de las competencias propias que recoge el artículo 7 no ha sufrido modificación, configurándose como aquellas que se determinan por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las modificaciones del artículo 25 de la LRBRL plantean cuestiones de calado, en ningún caso pacíficas, como el carácter de *numerus clausus* o *apertus* de la enumeración del artículo 25.2 o la sujeción de la legislación sectorial anterior a la entrada en vigor de la LRSAL a las garantías y requisitos, procedimentales y sustantivos, que debe cumplir, con la nueva redacción dada a este artículo, las leyes de atribución de competencias propias. Estas cuestiones se abordan por el desarrollo normativo autonómico ofreciendo una interpretación a las mismas que a día de hoy no es pacífica ni unánime.

2.1 Configuración de la enumeración del artículo 25.2 de la LRBRL como *numerus apertus*

Como indicamos la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de

⁷ ZAFRA VICTOR MANUEL, ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP.

la Administración Local, sostiene sin titubeos que la LBRL “no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales”, al señalar, en su Preámbulo, que la garantía de la autonomía local que corresponde al legislador básico es una garantía de mínimos, no de máximos, no estableciendo por tanto el artículo 25.2 un *numerus clausus* de materias sobre las que el legislador sectorial ha de atribuir competencias⁸.

Esta lectura, unánime en los desarrollos normativos que las CCAA realizan a la LRSAL, es argumentada por el legislador gallego, su razonamiento se fundamenta en el sistema constitucional de distribución de competencias en materia local y en la consideración del “derecho de autonomía” en los términos establecidos por el artículo 2 de la LBRL, cuya redacción se mantiene prácticamente en idénticos términos, tras la reforma, añadiendo la necesidad de respetar en la intervención local en defensa de sus intereses, a los principios ya establecidos, los derivados de la LOEPSF, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo este artículo el “eje fundamental del sistema”.

No son los expuestos los únicos argumentos a favor de la interpretación ofrecida por el legislador autonómico, a estos, hay que añadir que el artículo 25.2 de la LBRL también mantiene en esencia su redacción originaria, incluida la expresión “en todo caso”, de lo que se deduce que el Estado y las Comunidades Autónomas deberán necesariamente, en las materias enumeradas, atribuir competencias a los municipios para que la norma pueda considerarse conforme al “bloque de constitucionalidad”, lo que no excluye el reconocimiento de este derecho de intervención en materias no recogidas en la enumeración del mismo, ya que la mayoría de las aquí enumeradas son competencia autonómica⁹.

La tramitación parlamentaria de la LRSAL arroja luz sobre este extremo. El Anteproyecto de la LRSAL establecía en su Disposición Transitoria Novena:

“Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los Municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985”.

Tras la lectura de esta disposición queda meridianamente claro que el Anteproyecto entendía como “competencias impropias” aquellas que no fueran propias, enumeradas en el artículo 25.2, o delegadas, pero esta disposición se suprimió en la redacción final de la ley, cobrando relevancia, tal y como sostiene el profesor Zafra¹⁰ la expresión “en todo caso”.

La interpretación a favor del *numerus apertus* es asumida ahora por el Gobierno, esto se deduce de la Nota Explicativa de la Reforma Local, de 5 de marzo, publicada en la web del

8 Si bien es cierto, que la normativa básica permite ahora que el legislador sectorial realice un “retranqueo” de las competencias municipales, al mermar la garantía institucional de la autonomía municipal, reduciendo las competencias que asigna a los municipios respecto de la redacción inicial del artículo 25.2 de la LBRL.

9 Isidro Valencia Villarrubia, sostiene que esta tesis parece derrumbarse al disponer el Estado, sin reparo alguno, de competencias autonómicas en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Tercera y en la Disposición Adicional Decimoquinta, pero parece más acertada una interpretación más coherente y compatible con el sistema constitucional, en un intento de salvar de la “inconstitucionalidad” parte del texto básico. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ. *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014. Pág. 97.

10 ZAFRA VICTOR MANUEL, *op. cit.*

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹¹ y de las discrepancias expuestas por la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposición de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 26 de junio de 2014, en la que se examinó la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local¹².

Siguen existiendo importantes detractores de esta interpretación, tal es el caso del Consejo Consultivo, que tanto en su Dictamen 567/2013, sobre el Anteproyecto de 26 de mayo, como en el más reciente 338/2014 solicitado por el Alcalde de Barcelona, mantiene que el artículo 25.2 de la LRBRL recoge una enumeración exhaustiva y cerrada de competencias propias. También la FEMP y un importante sector de la doctrina¹³ sostienen que el art. 25.2 establece un listado cerrado de competencias propias que tienen los municipios a partir de la entrada en vigor de la LRSAL.

2.2 Exclusión de la retroactividad en la aplicación de la LRSAL

El legislador gallego entiende que las competencias que el legislador sectorial autonómico ha venido atribuyendo y las que atribuya en un futuro a los municipios deben considerarse como “competencias propias” con los efectos y alcance que a este concepto se le da en el artículo 7 LRBRL, sosteniendo ya en su Exposición de Motivos que esta es la interpretación más acorde con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía y que la misma derivaría de la propia LRBRL, pues en su artículo 2 se refiere expresamente a que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, *“la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias”*.

En este sentido la Federación de Municipios de Cataluña¹⁴, al igual que buena parte de la doctrina, mantiene que la entrada en vigor de la LRSAL, *no puede actuar como si supusiera una “refundación absoluta del sistema de gobiernos locales en España” que el legislador local básico no ha escrito sobre una “hoja en blanco”*. Pretender esa lectura (*imposible constitucionalmente*) sería tanto como concebir que toda la legislación sectorial autonómica habría quedado “desplazada” por ese nuevo marco básico.

Esta es la lectura que hace el legislador gallego en la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2014, de 27 de mayo:

“Las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose

11 En la Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la LRSAL, en relación a las competencias propias, se señala que *sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas, el apartado 2 del art. 25 LRBRL recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios*.

12 En la invitación al inicio del procedimiento del art. 33.2 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

13 MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 42, señala que los municipios no tienen más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25.2 LRBRL impidiéndose así la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las CCAA en ejercicio de las competencias conferidas por sus respectivos estatutos.

14 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local 2014*, pág. 8. Disponible en la web de la Federación de Municipios de Cataluña.

por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio...”.

Señala el Preámbulo de la Ley gallega que no pueden imponerse a las normas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley básica, requisitos previstos en el artículo 25 de la misma que entiende únicamente de aplicación a las leyes aprobadas tras la reforma, como los de previsión de la dotación financiera, cuando las competencias propias de las entidades locales vienen sustentadas por el actual sistema de financiación, cuya modificación se anuncia por la propia reforma.

Conviene diferenciar estas competencias ejercidas al amparo de la legislación sectorial existente con anterioridad a la reforma del supuesto de las actividades completarias ejecutadas al amparo del derogado artículo 28 de la LRBRL, ya que en el primer caso y no en el segundo, se trata de competencias atribuidas normativamente, que sustentan el sistema prestacional de nuestro “Estado Social” y los correlativos derechos de los ciudadanos, por lo que la inexistencia de una regulación clara y de un régimen transitorio, como el que sí se establece para las competencias en educación, cultura y servicios sociales, no es base suficiente para poner en peligro uno de los pilares de nuestro Estado. Entiendo que esta aclaración, en la que insiste el artículo primero al hablar de la atribución de “nuevas” competencias, es el leitmotiv, no solo de la norma gallega, sino de todas y cada una de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de la modificación de la ley básica¹⁵.

Sostener la aplicación retroactiva de la LRSAL, como nos recuerda la Exposición de Motivos de la Ley Gallega, supone atentar contra el principio de continuidad de los servicios públicos locales, contradiciendo además lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la LRBRL, que señala que hasta tanto no se dicte la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2, *“los municipios conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley”*. Por lo tanto, ante la ausencia de un derecho transitorio expreso, en la norma estatal, la profunda modificación que supondría la aplicación retroactiva del artículo 25.2 LRBRL no puede hacerse sin tener en cuenta la situación transitoria que implica tener que reducir o no, dependiendo de la voluntad de cada Comunidad Autónoma, los ámbitos materiales de competencias propios de los municipios, hasta situarlos en el mínimo establecido en la LRBRL. Por lo tanto deben ser los titulares de la competencia material, el Estado o la CCAA, los que adapten la legislación sectorial para adecuar o ampliar las competencias.

2.3 Atribución a los municipios de competencias propias después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013

El artículo 1 de la Ley 5/2014, partiendo de la consideración del art. 25.2 de la LRBRL como una “garantía de mínimos de la autonomía local”, regula los requisitos formales y materiales a los que deben sujetarse las leyes autonómicas de atribución de “nuevas

15 En este sentido es bastante gráfica la denominación de la norma de La Rioja, “Ley 2/2014, de 3 de junio, para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja” (BOE núm. 154, de 25 de junio).

competencias”¹⁶, para el caso de que de acuerdo con la distribución constitucional de competencias corresponda a la Comunidad Autónoma de Galicia tal atribución.

Los requisitos sustantivos a los que se sujeta la atribución de competencias propias son los siguientes:

- a) La necesidad de respetar lo dispuesto en el artículo 2 de la LRBRL¹⁷ así como de evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales¹⁸, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, a los que añade el principio de máxima proximidad de la gestión a la ciudadanía, legitimando la actividad pública local cuando el ámbito municipal sea el más adecuado para la prestación de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local, no ha querido prescindir el legislador autonómico de este principio, que curiosamente es el único de los enumerados en el artículo 2 que no reproduce el artículo 25.3 de la LRBRL.
- b) Se garantizará que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- c) Deberá preverse la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas.

Formalmente esto supone que el anteproyecto de ley debe acompañarse de:

- a) Memoria económica elaborada por la consellería competente por razón de la materia en la cual se refleje el impacto de la nueva atribución de competencias sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad.
- b) De los informes de la consejería competente en materia de hacienda y de la consellería competente en materia de administración local, en los que analizará el cumplimiento de los requisitos a los que se sujeta la atribución de nuevas competencias propias a los municipios.

Se asume por parte del legislador autonómico el cambio cualitativo operado por el art. 25 de la LRBRL tras su reforma, que exige al legislador sectorial, que en la elaboración de las leyes que conlleven atribución de competencias se valoren los principios de descentralización, eficiencia, sostenibilidad y no duplicidad y garantice de manera efectiva la suficiencia financiera de las nuevas atribuciones.

3 Delegación de competencias en los municipios

La Ley 5/2014 desarrolla brevemente las previsiones del nuevo régimen de delegación de competencias, efectuando una remisión a la norma básica, a sus artículos 7 y 27, y a la

16 Con esta expresión el legislador gallego quiere subrayar la irretroactividad de la modificación operada por la LRSAL.

17 La referencia al artículo 2 de la LRBRL que no se establece en el artículo 25.2, queriendo el legislador gallego insistir nuevamente en la consideración del mismo como eje sobre el que pivota el sistema competencial.

18 La ley gallega comete el mismo error que la norma básica al identificar o confundir las competencias con los servicios, como si las competencias únicamente se pudiesen plasmar o concretar en servicios.

Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia (LALGA) recordándonos la vigencia de esta norma, en esta materia no afectada por la “derogación tácita”.

La remisión a la LALGA rescata en el régimen jurídico de la delegación, resultante de la combinación de normativa básica y de desarrollo, las “omisiones conscientes” de la LRSAL en relación a la redacción originaria de la LRBRL como: la de exigencia de que la misma afecte a los intereses propios de los municipios, o la necesidad de que la delegación mejore la participación ciudadana o proximidad como un objetivo de la misma, así como el respecto a la autonomía municipal en su ejercicio, lo que supone volver a situar la delegación de competencias en el plano de las relaciones de igualdad y no de jerarquía, consecuencia de los cambios legislativos¹⁹, por esta razón el régimen jurídico resultante de la conjunción bases-desarrollo se ajusta a lo establecido por el artículo 4.5 de la Carta Europea de Autonomía Local²⁰.

El artículo 2 de la norma gallega, que regula la delegación de competencias añade al artículo 27 de la LRBRL la precisión de que podrán ser objeto de delegación, además de las competencias enumeradas por el mismo cualquier otra siempre que las leyes de la Comunidad Autónoma no hubiesen atribuido su titularidad a los municipios como propias, esto es, configura la delegación como un sistema residual, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa que proclama que la atribución de competencias delegadas a los municipios representa una lectura reduccionista de la autonomía local. Esta previsión, junto con la Disposición Adicional Primera de la norma autonómica, zanjan uno de los debates ocasionados por la entrada en vigor de la LRSAL, al deducirse de ambas disposiciones, sin ningún esfuerzo interpretativo, que las competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL son competencias propias de los municipios aun cuando se refieran a las materias enumeradas en el artículo 27²¹.

En relación al procedimiento, la norma autonómica precisa que la delegación se producirá por decreto del *Consello de la Xunta*, previa aceptación expresa por parte de los municipios receptores.

El proyecto de decreto se acompañará de una memoria económica que garantizará el cumplimiento de los nuevos objetivos de la delegación de competencias: eficiencia en la gestión, eliminación de duplicidades y la adecuación a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con esta misma finalidad, se añade la necesidad de emisión de los informes de la consellería competente en materia de hacienda y administración local que analizarán el cumplimiento de estos principios.

La suficiencia financiera se garantiza exigiendo que la delegación se acompañe de dotación presupuestaria adecuada y suficiente, en los presupuestos de la Administración de la

19 José Ignacio Morillo-Velarde Pérez explica como la nueva regulación de la delegación de competencias que ahora recoge la LRBRL ha supuesto situar a Comunidades Autónomas y Entidades Locales en un plano de desigualdad, sujetándose estas relaciones al principio de jerarquía. QUINTANA LÓPEZ, TOMAS Y CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 95.

20 El artículo 4.5 de la Carta Europea de Autonomía Local establece “*En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales*”.

21 Así, por ejemplo, son competencias propias las atribuidas a los municipios por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del Emprendimiento y de la Competitividad Económica de Galicia, en materia de espectáculos públicos, artículos 39 y siguientes, en materia de control e inspección de las actividades comerciales, artículos 23 y siguientes; o las enumeradas en el artículo 60 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia.

Comunidad Autónoma, para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación y para reforzarla recoge la necesaria inclusión en el decreto de delegación de la cláusula de garantía de cumplimiento del artículo 57 bis de la LRBR.

4 Competencias de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

Como ya hemos expuesto, uno de los cuatro objetivos de la reforma operada por la LRSAL es solucionar el problema de las denominadas “competencias impropias”²² y así la Exposición de Motivos concluye señalando que: *“Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por lo tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”*.

Este testigo se recoge por el legislador gallego convirtiéndolo en el objeto central de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al que le dedica nueve de sus once artículos. El núcleo de la regulación autonómica es el desarrollo del procedimiento y condiciones a las que el artículo 7.4 de la LRBR, en su nueva redacción, sujeta el ejercicio de una nueva categoría competencial: “las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación”.

4.1 Ámbito de aplicación del régimen jurídico de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación: “nuevas competencias”

El legislador gallego da por sentado que este régimen jurídico al que se habrá de sujetar el ejercicio de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación no es de aplicación a aquellas que se vienen ejerciendo amparándose en la cláusula general de atribución de competencias del artículo 25.1 de la LRBR²³, ni en las denominadas “competencias complementarias” del artículo 28, suprimido por la reforma de la LRBR, ya que las mismas se amparaban en un título jurídico para su ejercicio y propiamente no eran actividades “duplicadas”, sino complementarias, mediante las que los ayuntamientos, como administración más próxima, suplían las carencias de las prestaciones de otras administraciones satisfaciendo así las demandas de sus vecinos²⁴, y como hemos señalado en el apartado segundo de este artículo, no será de aplicación a las competencias atribuidas como propias por la legislación sectorial autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL.

22 Hasta el momento en el que el Consejo de Estado censuró esta acepción en su dictamen 567/2013 de 26 de junio, lo que provocó su sustitución en la LRSAL por la de “competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación”.

23 El profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor es uno de los más destacados representantes de la doctrina que sostiene que el artículo 25.1 de la LRBR (al menos en la redacción anterior a su reforma por la LRSAL) establece una verdadera cláusula general de competencia municipal. *La cláusula general de competencia municipal* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2001, págs. 37-60.

24 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña, *op. cit.*, pág. 16-23.

El artículo 3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, utiliza “intencionadamente” la misma expresión que el art. 7.4 concretando que lo que se está regulando es el ejercicio de “nuevas competencias” distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Apartándose abiertamente del criterio manifestado en la “*Nota Explicativa de la Reforma Local* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”:

“En este sentido y en el caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo.”

También la FEMP ha venido entendiendo que esos informes se deben solicitar para aquellas competencias impropias “sobreenvidas” a partir de las definiciones del nuevo marco normativo, esto es, que no sea competencia propia o delegada según los nuevos presupuestos normativos.

Es la primera de las dos discrepancias a la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, planteada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas, que de no resolverse en la Comisión Bilateral convocada, desembocará en un recurso de inconstitucionalidad frente a la misma. El Ministerio argumenta que las “nuevas competencias” a las que hace referencia el artículo 7.4 *in fine*, debe entenderse en el sentido de que cualquier competencia, prestación de servicios o realización de actividades que desde la entrada en vigor de la LRSAL no pueda calificarse como competencia propia o delegada debe calificarse como nueva y someterse a los requisitos materiales y trámites procedimentales establecidos por el artículo 7.4 de la LRBRL que no recoge ninguna excepción a su aplicación. Entiende que una interpretación contraria supondría afirmar que las entidades locales pueden ejercer competencias y prestar servicios sin título jurídico que las ampare y sin sostenibilidad financiera, disfuncionalidad que pretende evitarse con la reforma llevada a cabo por la LRSAL, que haría inviable el modelo de atribución competencial establecido por el legislador básico.

Esta tesis que predica “efectos retroactivos” de este sistema, ofrece, no obstante, puntos débiles que se enumeran y razonan en el “*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”²⁵, argumento que comparte el legislador gallego, lo que provoca que se decante por la interpretación opuesta.

La primera de las objeciones planteadas es de carácter formal y hace referencia al sistema de fuentes del Derecho. Las leyes, tal como indica expresamente el artículo 2.3 del Título Preliminar del Código Civil, “*no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario*”, lo que descarta *ab initio* la aplicación del régimen jurídico del artículo 7.4 de la LRBRL al ejercicio de competencias, prestación de servicios y realización de actividades que se venían desarrollando con anterioridad a la norma. A mayor abundamiento es el propio artículo 7.4 el que habla, en efecto, “de nuevas competencias”.

25 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña, *op. cit.*, págs. 21-23.

En contra de lo que aduce el Ministerio debe sostenerse que estas competencias, servicios y actividades, hasta el día 31 de diciembre de 2013, tenían título jurídico las amparaba en los artículos 25.1 y 28 de la LRBRL por lo que una interpretación gramatical y lógica nos lleva a concluir que no se puede exigir la paralización de la municipal en tanto no se emitan los informes que se prevén como “ previos y perceptivos” en relación a aquellas actuaciones que legítimamente venían ejerciendo los ayuntamientos al amparo de la normativa aplicable. Que estas actividades se encuentren ahora en una situación “fuera de ordenación” no significa que imperativamente deba someterse a los requisitos establecidos por el artículo 7.4 LRBRL.

A esto hay que añadir el dato, nada menor, de la supresión del texto definitivo de la Disposición Transitoria Novena que figuraba en el anteproyecto que obligaba a evaluar las competencias impropias ejercidas por los municipios en un plazo de tres meses desde su entrada en vigor.

En estos casos en los que la competencia, actividad o servicio se viniese ejerciendo o prestando con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL será el propio ayuntamiento el que deberá evaluar si la prestación de competencias no propias ni delegadas cumple con los parámetros de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y si concurre o no duplicidad en relación a competencias, actividades o servicios desarrollados por otras Administraciones Públicas.

La norma define positiva y negativamente el concepto de “nuevas competencias”, así establece que nos encontraremos ante el “ejercicio de nuevas competencias” sometidas a los requisitos materiales y formales del artículo 7.4 de la LRBRL cuando:

1. Se inicie un procedimiento para el establecimiento de servicios de nueva planta de conformidad con el artículo 297.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
2. En procedimientos de modificación de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales, cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.
3. En el ejercicio de la actividad de fomento por las entidades locales mediante el establecimiento de subvenciones cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

El artículo 3.3 hace una enumeración ejemplificativa de lo que no se entenderá como ejercicio de “nuevas competencias” respecto de las que se excluye la aplicación del artículo 7.4 de la LRBRL:

1. La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
2. La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta ley.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

3. La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias con arreglo al artículo 297 de la Ley 5/1997, cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, de acuerdo con lo establecido en esta ley, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente.
4. La concurrencia a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales de acuerdo con el artículo 297 de la Ley 5/1997. Tampoco se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención.
5. Las obras, servicios, ayudas, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.
6. La colaboración entre administraciones entendida como el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que pudieran formularse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública, de acuerdo con el artículo 193.2 de la Ley 5/1997.
7. El auxilio administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.4 de la Ley 5/1997.
8. Los premios que se otorguen sin solicitud previa del beneficiario.

4.2 Requisitos materiales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación

El ejercicio de estas “nuevas competencias impropias” no se prohíbe sino que se sujeta al cumplimiento de los requisitos materiales y formales establecidos en el artículo 7.4 de la LRBRL.

Los requisitos materiales del artículo 7.4, que se reproducen en el artículo 3.1 de la ley gallega, son²⁶: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

²⁶ Debemos de recordar que el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local establecía tres requisitos materiales “que no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, que no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”.

En relación al concepto de sostenibilidad financiera, la ley gallega remite a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, por lo tanto, tal y como establece el artículo 5 de la Ley 5/2014, se entenderá que el ejercicio de las nuevas competencias, actividades y servicios pone en riesgo el conjunto de la Hacienda local cuando su realización pueda superar la capacidad de la entidad local para financiar sus compromisos de gasto presentes y futuros.

Es el concepto duplicidad sin duda el que genera más confusión. Tal y como advierte el dictamen del Consejo de Estado este término *“es vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el Anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe de evitarse”*, por ello la ley gallega perfila más este concepto identificándolo con la *“ejecución simultánea de los mismos servicios o actividades por otra Administración pública”* a lo que se añade que para determinar si existe o no duplicidad se debe atender a los concretos servicios o actividades que se pretenden realizar, en atención a los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y a sus características y alcance, atendiendo en particular a la satisfacción de la demanda no cubierta plenamente por los servicios existentes.

Aun cuando el artículo 4 puede servir de guía al intérprete de la norma para identificar un supuesto de duplicidad de actuación entre dos administraciones públicas podría haberse establecido un concepto directo y claro como el que ofrece el artículo 5.3 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que considera que *“existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Andalucía y la entidad local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, proyectados sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que tengan las actuaciones y servicios que pretenda llevar a cabo la entidad local la consideración de complementarios de los que realice la administración autonómica”*.

A la vista de la definición de duplicidad es obvio que en muy raras ocasiones estaremos ante un supuesto de ejecución simultánea de competencias por lo que si se cumple con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se cumplirán los condicionamientos a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación.

4.3 Requisitos formales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación

Los requisitos procedimentales para el ejercicio de la nueva competencia que garantizan la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal son dos informes previos y vinculantes:

- De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de la nueva competencia. Este corresponde a la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia como titular de la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales gallegas.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

- De la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades, que en el caso de que sea la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, será emitido por la consejería competente en materia de administración local, previa consulta a la consejería competente por razón de la materia.

4.3.1 Procedimiento de emisión de los informes preceptivos para el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación

Con carácter previo a la implantación del servicio, a la modificación sustancial de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales o a la aprobación del plan estratégico de subvenciones, los municipios deberán presentar solicitud de estos informes dirigida a la consejería competente en materia de administración local; a esta solicitud se acompañará la siguiente documentación:

1. Memoria de alcaldía en la que se justifique: el interés de la entidad local en la actuación por afectar directamente al círculo de sus intereses, la capacidad de gestión de la entidad local en relación con la forma concreta prevista de la prestación del servicio o la realización de la actividad.

Asimismo, debe de justificarse en este documento la relación de prestaciones y actividades previstas en aplicación de los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por último, deberá hacer referencia a las características proyectadas en la actividad, régimen jurídico previsto para el servicio, alcance de las prestaciones previstas en favor de la ciudadanía y a la futura regulación de los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo de la prestación del servicio.

2. Para la justificación de la sostenibilidad financiera deberá acompañarse de la siguiente documentación:
 - Liquidación consolidada del ejercicio inmediato anterior, junto con el respectivo informe de intervención sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y deuda.
 - Situación actual de la deuda viva, con desglose de las operaciones vigentes y plantillas de amortización.
 - Presupuesto del ejercicio vigente junto con el informe de intervención sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y deuda.
 - Informe de intervención sobre cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con las nuevas competencias. Resulta llamativo que el legislador autonómico incorpore nuevamente la necesidad de este informe de intervención exigido por el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibili-

dad de la Administración Local y que se suprimió siguiendo la recomendación del Consejo de Estado²⁷.

- Desglose e importes de las aplicaciones presupuestarias correspondientes a la futura competencia o servicio.
- Cualquier otra documentación que se solicite por la consejería de Hacienda, necesaria a efectos de emitir el informe sobre sostenibilidad financiera.

Recibidas las solicitudes de informe, la consellería competente en materia de administración local, se las remitirá a la consellería competente por razón de la materia, en el caso de tratarse de una competencia de la Comunidad Autónoma Gallega, para que emita la consulta relativa a la existencia o no de duplicidad y a la consellería competente en materia de hacienda.

La ley gallega establece un plazo máximo de tres meses para la emisión de estos informes, no obstante prevé la posibilidad de tramitación de los mismos mediante un procedimiento urgente, cuando concurren razones de interés público que lo aconsejen, que supondrá la reducción de estos plazos a la mitad de los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Vencido el plazo máximo sin resolución expresa el silencio previsto por la norma es negativo a efectos de impugnación del acuerdo presunto en vía contencioso administrativa.

Los informes tendrán carácter vinculante, por lo que la entidad local no podrá proceder al ejercicio de la competencia, el establecimiento del nuevo servicio o la prestación de la nueva actividad si los informes son negativos.

La norma gallega prevé la posibilidad de que los informes establezcan condiciones para el ejercicio de las actividades o la prestación de servicios, condiciones que se establecerán con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera y la inexistencia de duplicidades. Esta previsión obedece a que, como nos recuerda el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013, *“en la concepción de la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera no es algo que vaya referido a actuaciones particulares sino al conjunto de la Hacienda de la entidad de que se trate; y no es algo estático que quepa garantizar ex ante, sino que más bien se refiere a una situación dinámica a la que se debe tender y que ha de mantenerse. Por ello, no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”* durante todo el periodo en el que se ejerzan las “competencias impropias”, ya que no debemos olvidar que el nuevo régimen competencial impone una prelación en la actuación municipal debiéndose atender en primer término a los servicios mínimos y competencias atribuidas por el legislador y una vez que esté garan-

27 El Consejo de Estado señala en su informe 567/2013 que *“Finalmente, debería reconsiderarse la exigencia de que el interventor de la entidad local emita un informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, habida cuenta de que el ámbito en el que naturalmente van a desenvolverse las competencias impropias es el que en cada caso definirá el legislador sectorial autonómico, o el que resulte de lo que previamente había establecido, lo que aconseja que sean las Comunidades Autónomas las que deban en tales casos determinar si se dan las condiciones precisas para garantizar el cumplimiento del mencionado principio de sostenibilidad financiera”*.

tizada la viabilidad financiera de las mismas podrá prestar nuevos servicios cumpliendo los condicionamientos del artículo 7.4 de la LRRL²⁸.

La norma autonómica cierra la regulación de este procedimiento exonerando de responsabilidad, frente a todos, a la Comunidad Autónoma en los supuestos en los que la entidad local decida, por cualquier circunstancia, voluntaria o involuntaria, dejar de prestar los servicios en los que se manifestaba el ejercicio de la competencia sometida a evaluación previa por ella misma, o altere la calidad de los mismos.

Como una manifestación o concreción de esta exención de responsabilidad se establece que para el supuesto de que por parte del Ayuntamiento, en ejercicio de su autonomía, decidiese desarrollar una actividad o prestar un servicio en el espacio competencial autonómico, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRRL, y por lo tanto, en virtud del mismo, la Comunidad Autónoma emitiese informe de duplicidad, la desatención de la "competencia impropia" o el abandono del servicio no implicará el cambio de titularidad de la responsabilidad a favor de la Comunidad Autónoma, preservando su potestad de autoorganización y autonomía para decidir sobre la planificación y ejercicio de sus competencias.

Parte de la doctrina ha entendido que el procedimiento que diseña la norma gallega limita aún más la iniciativa municipal para el ejercicio de competencias impropias mediante la exigencia de documentación desproporcionada e injustificada, teniendo en cuenta el objeto de los informes preceptivos, lo que daría lugar a un verdadero control de oportunidad²⁹. Es cierto que la documentación que debe acompañar la solicitud se regula descendiendo a un nivel "cuasi reglamentario" pero parece necesario que la memoria arroje todos los datos precisos para un certero pronunciamiento sobre la existencia o no de duplicidad con el alcance que a la misma otorga el artículo 4, definiendo y concretando las características, alcance y régimen jurídico de las prestaciones, servicios o actividades proyectadas, pero en ningún caso podrá ejercerse con ocasión de la emisión de estos informes preceptivos un control genérico o indeterminado, debiendo de ampararse este control en la necesaria preservación de los intereses generales que aquí se identifican con los principios de no duplicidad y la preservación de la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal cuya tutela se encomienda a la Comunidad Autónoma³⁰.

28 Sobre este extremo puede consultarse el trabajo de José Manuel Díaz Lema *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012 págs. 47-91.

29 En este sentido el profesor Manuel Zafra Víctor, en su estudio, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, manifiesta que "de esta larga enumeración de procedimientos y requisitos a cumplir por el municipio que quiera ejercer una competencia impropia, a mi juicio, la única condición sería la observancia del último inciso del artículo 4: acreditar el carácter complementario y no simultáneo del servicio. Una comprobación que hace innecesaria una memoria tan exhaustiva; por ejemplo, no parece imprescindible concretar la forma prevista para la prestación en relación a la capacidad de gestión; tampoco el interés en el ejercicio de la competencia pues la solicitud lo expresa suficientemente y, sin embargo, su exigencia aboca al municipio a un control de oportunidad si la consellería competente entendiera infundadas las razones esgrimidas por la presidencia en la memoria. Además, con carácter imperativo, la memoria debe motivar la correspondencia entre las prestaciones y actividades programadas y los principios de descentralización, proximidad, eficiencia y eficacia. Queda la duda de la emisión favorable del informe si la consellería valorara ineficiente la prestación por incurrir en un coste desmesurado que, pese a conseguir el objetivo propuesto, y alcanzar eficacia, pusiera en riesgo la sostenibilidad o juzgara la irrelevancia de la proximidad en la prestación del servicio. Cuesta trabajo también entender la necesidad de justificar el alcance de las prestaciones previstas en favor de la ciudadanía... la elaboración de la memoria no conjura la naturaleza de un control indeterminado y genérico. Cualquiera de las exigencias previstas concede a la consellería competente por razón de la materia un amplio margen de valoración que hace imprevisible y aqueja de inseguridad jurídica la solicitud municipal"

30 En relación a la compatibilidad de la autonomía local con la existencia de controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias municipales véase la STC de 2 de febrero de 1981, en su FJ 4º.

5 Cooperación y colaboración entre la administración autonómica y local

Durante la tramitación parlamentaria se introduce un artículo, el 12, como cierre de la norma autonómica, que resulta llamativo ya que su contenido parece innecesario pues reproduce principios que deben presidir las relaciones entre la Administración Autonómica y Local que se recogen tanto en la LRJ-PAC, en sus artículos 4 y siguientes, como en la Ley de Bases de Régimen Local en sus artículos 55 y siguientes.

Este artículo viene en realidad a recordarnos que más allá del reparto competencial entre los distintos niveles territoriales del Estado nos encontramos ante un sistema único que debe ser coherente y que pese a todas las medidas de racionalización introducidas en el sistema no debe perderse de vista el objetivo final que justifica su propia existencia que no es otro que el servicio al ciudadano, principio que prima sobre el eslogan de la ley básica “Una Administración, una competencia” imponiendo la *“coordinación y colaboración efectiva entre la Administración autonómica y la local de cara a la prestación y mantenimiento de los servicios frente a la ciudadanía, así como la obligación de promover su mejora y garantizar su prestación efectiva y el trabajo en común para la solución de aquellos problemas que pudieran presentarse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública”*.

6 La cooperación mediante consorcios y convenios administrativos

La adaptación de la regulación de las relaciones interadministrativas de cooperación entre la Administración Autonómica Gallega y la Administración Local se aborda en las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera de la norma gallega.

La norma autonómica comienza el desarrollo legislativo indicando que el marco básico de estas relaciones se establece por el artículo 57 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que supone que no les es de aplicación el régimen establecido por el artículo 7.4 de la LRBR para el ejercicio de las conocidas como “competencias impropias”³¹, ya que no afectan a un plano competencial sino que están por encima del mismo, trascienden de este plano, al ser consecuencia de la directa del modelo de Estado que implanta la Constitución Española, un estado descentralizado y complejo en el que se debe mantener el equilibrio entre los principios de unidad de la nación y autonomía de los distintos niveles territoriales, que se sustenta en el apoyo y auxilio mutuo³², en el que las relaciones interadministrativas

-
- 31 Por esta razón la formalización de un convenio o la constitución de un consorcio, como instrumento de cooperación no precisa los informes preceptivos regulados por esta norma.
- 32 El apartado cuarto de la Disposición Adicional Segunda ejemplifica los supuestos de estas relaciones de cooperación y colaboración que excluye del ámbito de aplicación del artículo 7.4 de la LRBR:
- La asistencia técnica, que se concretará en la elaboración de estudios y proyectos, prestación de servicios o cualquier otra actividad propia o común.*
 - La ayuda financiera a una de las partes para el ejercicio de actividades de su competencia o para el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las atribuidas como propias o delegadas.*
 - Ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes.*
 - Compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de sus competencias.*
 - Desarrollar actividades de carácter prestacional.*

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local: la debate

son consecuencia del principio de lealtad institucional y operan en el plano organizativo y funcional con el objetivo de optimizar los resultados de la acción pública en su conjunto y en beneficio del ciudadano.

Ahora bien, esta cooperación interadministrativa, en asuntos de interés local o común que se instrumenta mediante la formalización de convenios o la constitución de consorcios deberá de “racionalizarse” sujetándose, al igual que el ejercicio de las competencias, a los principios de eficiencia, no duplicidad, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad y como mecanismo de garantía de estos principios incorporarán la cláusula de garantía del cumplimiento de los compromisos de financiación a que se refiere el artículo 57 bis de la LRRL.

La segunda y última de las discrepancias planteadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas respecto del texto de la Ley gallega, que en el caso de no resolverse podría derivar en un recurso de inconstitucionalidad, es la supuesta colisión entre el apartado primero de la Disposición Adicional Novena de la LRSAL³³ y la Disposición Adicional Tercera de la norma gallega, que curiosamente reproduce, prácticamente de forma literal, la anterior.

Es en la concreción de en qué consiste esa necesaria adaptación de los convenios existentes en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL donde surge la fricción. Para el Ministerio la misma pasa necesariamente por la emisión de los informes previstos en el artículo 7.4 y la inclusión de la cláusula de garantía del artículo 57 bis de la LRRL y para el legislador gallego esta adaptación consiste en el análisis por las partes intervinientes del cumplimiento de estos principios, y solo cuando se apreciase riesgo de afección a la sostenibilidad de la hacienda local se requerirá informe de la consellería competente en materia de hacienda, lo que parece coherente con el carácter irretroactivo de la reforma que esta norma predica. Cuando la evaluación fuera positiva se efectuará la adenda al convenio en la que se incluirá la garantía a los referidos principios, lo que por otra parte no excluye la incorporación a la misma de la cláusula 57 bis de la LRRL, a lo que obligaría la interpretación sistemática de esta disposición con lo establecido tanto por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2014³⁴ como por la norma básica.

7 Asunción por la Comunidad Autónoma de Galicia de las competencias en materia de educación, salud y servicios sociales

Uno de los aspectos más polémicos tanto desde el punto de vista constitucional, competencial, como de técnica legislativa, de la reforma operada por la LRSAL, ha sido la supresión de las competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales, sin entrar en estas cuestiones que merecen un profundo estudio, abordaremos la reacción de nuestra Comunidad Autónoma ante este recorte al derecho de autonomía local e invasión

33 El apartado primero de la Disposición Adicional Novena LRSAL establece: “*Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.*”

34 No olvidemos que la Disposición Adicional Segunda de la ley autonómica establece la obligación de incorporación de la cláusula del artículo 57 bis en los convenios de cooperación.

del espacio competencial autonómico, amparado en las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía en base al cual se ha establecido un sistema prestacional atribuyendo a las entidades locales competencias en estas materias cuya titularidad le corresponde en función del bloque de constitucionalidad.

La actitud del legislador gallego es menos beligerante que la de otras comunidades autónomas que han planteado recurso de inconstitucionalidad frente a la reforma cuestionando la legitimidad de esta invasión a su autonomía ante el Tribunal Constitucional, pero tampoco puede ser calificada como sumisa, ya que interpreta la norma estatal, que debe ser aplicada en tanto no haya un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, de manera pragmática, intentando dar solución a los múltiples interrogantes de esta traslación competencial.

La LRBRL sujeta estas transferencias a la concurrencia de dos tipos de condiciones: temporales, diferentes para cada ámbito material (educación, en la que no se fija fecha; salud, 5 años y servicios sociales, 31 de diciembre de 2015), y materiales, dentro de los cuales estarán: la elaboración de un plan de evaluación, reestructuración e implantación; que la gestión por la Comunidad Autónoma Gallega de tales servicios no suponga un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas; y finalmente, la aprobación por parte del Estado del nuevo sistema de financiación autonómico y local anunciado por la misma. Pues bien, la Ley 5/2014 deja claro que en tanto no se cumplan las condiciones establecidas por la LRSAL, tanto temporales como materiales, esas competencias se continuarán prestando por los municipios.

Esta interpretación se aparta de la ofrecida por la FEMP en su informe sobre *“Las competencias de los ayuntamientos en material de servicios sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”* que entiende que antes del 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas deben asumir la titularidad de las competencias en materia de servicios sociales, promoción y reinserción social, y en el caso de que expirado este *plazo máximo* no se hubiera cumplido con este mandato los municipios continuarán prestándolos a costa de la Comunidad Autónoma a la que se le detraerán las cantidades que procedan de las transferencias estatales, interpretación que choca con la literalidad de la reforma.

En relación a las competencias relativas a la participación en la gestión primaria de la salud la ley gallega remite a los términos pactados en el Acuerdo de cooperación entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (Fegamp), por el que se establece el contenido del Pacto Local firmado el 20 de enero de 2006, asumiendo el 20% anual de forma progresiva, comenzando en todo caso en el año 2014.

La asunción de la gestión de los servicios se llevará a cabo mediante la cesión gratuita al Servicio Gallego de Salud de la titularidad de los edificios y terrenos de los centros de salud y la subrogación del organismo autónomo en los correspondientes contratos de servicios y suministros contratados por los municipios para dichos centros.

8 Conclusiones

La última reforma de la legislación básica de régimen local ha tenido como resultado la más intensa estatalización del sistema operada desde la entrada en vigor de la LRBRL. Ante esta

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

nueva concepción del título competencial estatal, que faculta al mismo para la definición de las bases de régimen local, de manera tan agotadora que llega a poner en cuestión su carácter bifronte³⁵, la reacción de las comunidades autónomas, entre las que se encuentra la gallega, no se ha hecho esperar, defendiendo su espacio competencial mediante una interpretación que se aparta claramente del espíritu de la reforma estatal.

Si bien es cierto que no faltan detractores a la misma que le achacan, su falta de sistemática, de técnica normativa, la desatención de los problemas de las entidades locales priorizando la resolución de los de la Administración Autonómica con el blindaje de las competencias autonómicas sobre régimen local, o la sujeción de la autonomía local a un férreo control de oportunidad. Lo cierto es que la norma ha permitido minimizar los efectos de la reforma estatal mediante la "reinterpretación" de la misma desde un prisma constitucional y conforme al carácter bifronte del régimen local, realizando una función cuasi reglamentaria, dogmática, supliendo lagunas y definiendo conceptos, que ha permitido mantener el *status quo* preexistente, clarificando, que la verdadera reforma del régimen local no entró en vigor el 31 de diciembre de 2014 sino que nuevamente se pospone y supedita al necesario desarrollo del artículo 142 de la Constitución Española que aborde de manera definitiva la suficiencia financiera que sostendrá la mermada autonomía local mediante la dotación de los recursos financieros no condicionados y la estabilización e incremento de los porcentajes de participación en los tributos estatales y autonómicos, cuestión que sigue siendo la gran tarea pendiente y la principal deficiencia del sistema.

9 Bibliografía

CARRILLO DONAIRE J.A Y NAVARRO RODRÍGUEZ P, *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR J.L, *La cláusula general de competencia municipal* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2001.

DÍAZ LEMA J.M, *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012.

ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local* 2014, Disponible en la web: <http://www.dival.es/sites/default/files/oficina-de-informacion/VADEMECUMCOMPETENCIAS MUNICIPALES.pdf>

MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

35 VELASCO CABALLERO FRACIASCO, *op. cit.*

QUINTANA LÓPEZ, TOMAS Y CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 95.

VELASCO CABALLERO FRANCISCO *EL Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible en la web:
<http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/franciscovelasco.pdf>

ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP. Disponible en la web:
<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate