

Las competencias municipales en Andalucía *(Las medidas contenidas en el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo)*

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide

I. LAS COMPETENCIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. II. LA INCIDENCIA DEL NUEVO CONCEPTO DE COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE ANDALUCÍA: DE COMPETENCIAS PROPIAS A COMPETENCIAS DISTINTAS. 1. Una cláusula general de atribución de competencias. 2. Las competencias atribuidas por la Ley de Autonomía local. 3. Las competencias transferidas en el EA y en la LALA: un tipo específico de competencias distintas. 4. La aplicación del nuevo régimen de las competencias propias, transferidas y distintas después de su atribución. La incidencia de la reforma sobre las competencias ya atribuida III. LA REGULACIÓN DE LOS MECANISMOS DE APLICACIÓN EN EL DECRETO-LEY 7/2014, DE ANDALUCÍA 1. Informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas. 2. Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos con las entidades locales. 3. Competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales. IV. BREVES CONCLUSIONES

RESUMEN

Se analiza el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, mediante el cual el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía establece determinadas medidas para llevar a cabo la reforma local introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Se pone de relieve el peculiar sistema de fuentes del régimen local andaluz a partir del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo y a partir de ahí se analiza la incidencia de la reforma en el mismo y las medidas que la Junta de Andalucía ha establecido para el ejercicio de las nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como el régimen de adaptación de determinados instrumentos de cooperación financiera.

PALABRAS CLAVE:

Municipio, autonomía, competencias

ABSTRACT

It analyzes the Decree-Law 7/2014, to May 20, through the Council of Government of the Junta de Andalucía lays down certain measures to carry out the reform introduced by the local law 27/2013, of December 27 of rationalization and sustainability of the local administration. It highlights the peculiar system of the sources of the local regime from the Estatuto de Autonomía para Andalucía approved by Ley orgánica 2/2007, March 19 and from there it is analyzed the impact of the reform on the same and the measures that the Junta de Andalucía has established for the exercise of the new skills different from one's own, and of the powers conferred by delegation, as well as the regime of adaptation of certain financial cooperation instruments.

KEY WORDS:

Municipality, autonomy, competences

I. LAS COMPETENCIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

El Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo se aprueba con la finalidad de establecer medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL) aunque al decir de la propia Junta de Andalucía, de lo que se trata es *de bloquear*¹ la reforma local aprobada por las Cortes Generales² y *blindar*³, de esa manera, las competencias de los municipios⁴. El preámbulo de esta disposición contiene dos grandes grupos de determinaciones de importancia desigual a nuestros efectos.

De un lado justifica la competencia autonómica para dictar esta norma y la conveniencia de que se utilice el procedimiento excepcional –relativamente- del decreto-ley, por concurrir razones de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata de una cuestión irrelevante desde la perspectiva de este estudio, por más importancia que pueda revestir desde otros puntos de vista. Mayor trascendencia

¹ *Diario ABC de Sevilla de 20 de mayo de 2014*

² ZAFRA VICTOR, M. 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, 27/06/2014.

³ <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/administracion/091197/>

tiene el otro grupo de cuestiones que, en una primera aproximación, podemos cifrar en torno al enfoque de autonomía local, o mejor municipal, que maneja el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. De ahí deberemos derivar otros contenidos sobre los que debo pronunciarme en este trabajo.

El núcleo de la regulación del decreto-ley son las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación en el nivel municipal (competencias distintas, en lo sucesivo, para abreviar). Más en concreto, algunos aspectos del procedimiento para el ejercicio de algunas de estas competencias, particularmente la emisión de los informes preceptivos y vinculantes acerca de la inexistencia de duplicidades o ejecución simultánea del mismo servicio y de riesgo para la sostenibilidad financiera de la entidad local y el contenido de los mismos. Se completa el contenido del decreto-ley con la regulación de la adaptación de los instrumentos de colaboración en la financiación de competencias delegadas y de las distintas previstos en la disposición adicional novena de la LRSAL.

La óptica desde la que la norma contempla la problemática que regula se sitúa en la disposición adicional tercera LRSAL expresamente invocada en el preámbulo de la norma de la que trato:

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 en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas.

Para, a partir de ahí, dar paso a la peculiar situación del régimen municipal en Andalucía abierto por el Estatuto de Autonomía para Andalucía (EA) aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo y completado por la regulación contenida en la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LALA), de conformidad con lo establecido en el art. 149. 1 18, al que se refiere expresamente el art. 60.1 EA⁵. No obstante, el ejecutivo andaluz hace una interpretación, a mi juicio equivocada, del sistema de fuen-

⁴ No dudo de la legitimidad del propósito como planteamiento político en una dinámica de enfrentamientos que se desarrolla en un marco de respeto a las instituciones, pero no me atrevería a calificar la conducta de modélica desde la perspectiva de la lealtad institucional. El hecho de que otras comunidades gobernadas por el partido que sustenta al Gobierno central hayan adoptado, al parecer, medidas similares, no aminora mi crítica, pero la matiza de forma negativa hacia éstos.

⁵ CARBONELL PORRAS, E. La administración local en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Tratado de Derecho Municipal*. Dirigido por S. MUNOZ MACHADO. Thomson-Civitas, 2011, Tercera edición. LOPEZ BENÍTEZ, Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias

tes de la autonomía municipal andaluza, pues del transcrito párrafo de la disposición adicional tercera extrae la consecuencia de que

son competencias municipales propias *las contenidas en el Estatuto de Autonomía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo (EA) y la legislación derivada del mismo: Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y legislación sectorial, ya que esta Comunidad Autónoma, con competencias exclusivas sobre régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de Ley.*

Fácilmente se observa cómo se obvia la referencia a la normativa estatal básica olvidando que según el art. 60. 1. 1 EA las competencias autonómicas sobre régimen local deben ejercerse respetando el art. 149.1.18 CE.

Para esto el preámbulo del decreto-ley parece escudarse en la

doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, de que la función encomendada a la legislación básica es garantizar las mínimas competencias que dotan de contenido la efectividad y garantía de la autonomía local, el artículo 2.1 de la LBRL... impone al legislador sectorial, sea autonómico o estatal, a tomar en consideración a municipios y provincias en la regulación de las distintas materias, atribuyéndoles las competencias que procedan. De ahí que no puede interpretarse que la reforma local llevada a cabo ha invertido este modelo, de modo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal sino que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos por las normas de atribución.

De lo que se deriva una conclusión que, en mi opinión, no puede aceptarse por inexacta y parcial con independencia del juicio que, desde la perspectiva de la autonomía local se pueda hacer sobre la reforma⁶:

andaluzas sobre régimen local. *Reformas Estatutarias y Régimen Local*, Dirigido por L COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Thomson-Cívitas, 2011.

⁶ Al margen de la conformidad con la Constitución de la nueva redacción del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, avalada por los dos informes del Consejo de Estado que han recaído hasta el momento y concediendo que posiblemente ese precepto y el resto de los que diseñan el sistema de competencias municipales no sean lo más satisfactorio desde la perspectiva de la autonomía local, la crítica a la reforma basada en los cambios experimentados en la redacción del art. 25 me parece carente de rigor. Olvidan que realmente dicho precepto no garantizaba nada y carecía del más mínimo valor más allá de enunciar un ámbito mate-

la reforma que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 de la LBRL pero, de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. Sin embargo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional.

Frente a estas afirmaciones es preciso resaltar que la disposición adicional tercera no puede considerarse como una especie de cláusula de inmunidad de lo que se haya establecido en los Estatutos de las Comunidades Autónomas⁷ y su legislación de desarrollo frente a la legislación estatal básica. En la misma se deja muy claro que el respeto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local es *en el marco de la normativa básica estatal*. Esto es, la pretensión de que se reconozca la prevalencia de los Estatutos⁸ y de la legislación autonómica derivada sobre las normas básicas, concretamente en Andalucía que parece desprenderse del preámbulo del decreto-ley, carece de base jurídica y, en consecuencia, no es admisible

rial que no se acertaba a proteger con efectividad. Posiblemente el nuevo art. 25 tampoco garantiza mucho, pero, al menos avanza que en las materias que enuncia las competencias deben ser propias sin que basten las ejercidas por delegación como antes sucedía.

⁷ Están en esta situación Andalucía y Cataluña. DE DIEGO GÓMEZ, A, Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias. *La Administración al día INAP* 30/06/2014.

⁸ En los años inmediatamente posteriores a la aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña por LO 6/2006, de 19 de julio, hasta la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 36) estuvo abierta la polémica acerca de la relación estatutos de autonomía- leyes básicas. Sin perjuicio del respeto a posibles interpretaciones creo que la postura del TC es bastante clara: ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, con el fin de vincular al legislador autonómico, debiendo respetar, en todo caso, las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» engloba a las Administraciones locales (*ibidem*) (*El subrayado obviamente es mío*). ARROYO YANES, L M ha recordado recientemente las interpretaciones al respecto. *Incidencia general de la LRSAL sobre el régimen local en Andalucía. La reforma de régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Director Tomás Quintana López, Coordinadora Anabelén Casares Marcos, Tirant lo Blanch tratados, 2014, pág. 927.*

que puedan considerarse competencias propias municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la legislación derivada del mismo: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía y legislación sectorial, ya que esta Comunidad Autónoma, con competencias exclusivas sobre régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de Ley.

Pues a estos elementos hay que añadir la confrontación con la legislación estatal básica, que en este momento está constituida por los preceptos de la ley de 1985 reformados por la LRSAL. Como norma básica y competente por razón de la materia, es la que cumple ahora la función indicada por la STC 214/1999 a que se alude el preámbulo que comento, puesto que es la nueva ley de bases la que determina la concreción del derecho a la autonomía en competencias específicas⁹ a día de hoy.

De ahí que el marco normativo de la administración local en Andalucía está constituido por su estatuto de autonomía, su legislación autonómica de desarrollo y la legislación básica estatal que hasta ahora era la LRBRL en su versión de 1985 y desde su entrada en vigor, la versión introducida por LRSAL. No hay una prevalencia del Estatuto, sino conjunción de ambas normativas de acuerdo con la función específica da cada una de ellas. De dicha conjunción del estatuto y su legislación derivada, con los textos básicos se extraen otros matices que en el preámbulo de la disposición que estoy comentando parecen olvidarse. Así pues, la proyección de la reforma sobre estas normas tiene como primer efecto la aplicación de los nuevos conceptos de competencias propias, atribuidas por delegación y distintas de unas y otras que incorpora la reforma. Por tanto, será este el nuevo marco básico en que se desarrolle el régimen local andaluz; a él debe atenderse el ejercicio de todas las competencias para el futuro, incluidas las propias¹⁰.

La lectura del preámbulo del Decreto-ley 7/2014 causa la impresión de que nos encontramos ante una norma anclada en el pasado¹¹, que no ha comprendido que, sin perjuicio de lo establecido en el art. 140, la Constitución Española ha sufrido una importante reforma que ha incorporado un nuevo canon de cons-

⁹Consejo Consultivo de Andalucía 165/2014, de 12 de marzo

¹⁰Consejo Consultivo de Andalucía 165/2014, de 12 de marzo

¹¹ Lo mismo puede decirse de muchos de los cometarios y valoraciones que se están haciendo de la reforma, sin perjuicio, de aspectos criticables de ésta naturalmente, parecen olvidar que no puede comprenderse la autonomía local sin el nuevo canon de constitucionalidad introducido por la reforma del art. 35 de la Constitución.

titudinalidad del que no se puede prescindir a la hora de determinar el alcance de la autonomía local, como de otros contenidos de ese texto¹².

II. LA INCIDENCIA DEL NUEVO CONCEPTO DE COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE ANDALUCÍA: DE COMPETENCIAS PROPIAS A COMPETENCIAS DISTINTAS

El EA aprobado en 2007 supone un importante giro respecto del anterior, en cuanto que ha apostado decididamente por el fortalecimiento institucional de las entidades locales¹³. Su artículo 92 bajo la rúbrica *competencias propias* declara que el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio (apartado 1). En el siguiente apartado se enumera un listado de materias sobre las que las leyes deben reconocer competencias propias a los municipios¹⁴. Se daba sí un paso más sobre el planteamiento original del art. 25. 2LRBRL¹⁵, determinado por

¹² Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio y STC 157/2001, de 18 de octubre.

¹³ MEDINA GUERRERO, M. La financiación de las Administraciones locales. *Derecho local de Andalucía*. JOSÉ LUIS Rivero Ysern (Director), iustel, 2012, pág. 445.

¹⁴ A) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.

d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales.

f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.

g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.

h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.

i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.

j) Defensa de usuarios y consumidores.

k) Promoción del turismo.

l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.

m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.

n) Cementerio y servicios funerarios.

ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

¹⁵ Es evidente que el art. 25. 2 disminuye la relación de competencias atribuibles y así se viene a reconocer por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. Nota explicativa de la Reforma Local de 5 de marzo de 2014.

la necesidad de que las competencias que las leyes deben reconocer a los municipios lo fueran como propias, extremo éste sobre el que el precepto básico de 1985 no se pronunciaba¹⁶ con su consiguiente devaluación, pues a despecho de lo que en algún momento pudimos entender, el art. 25 se cumplía si sobre las materias allí enumeradas se atribuía a los municipios competencias delegadas, con lo que ello significaba de sometidas en su ejercicio al dictado de la administración delegante, por lo general, la autonómica. No se podía, pues, decir que hubiera un ámbito material reservado al poder municipal¹⁷, no obstante es bastante generalizada la opinión y así lo entiende el Consejo de Estado¹⁸ de que la nueva redacción del art. 25 restringe el ámbito de poder garantizado al municipio. Lamento no poder participar de esta opinión. En este sentido y, para Andalucía, el EA fue una de las primeras normas que, sin contradecir lo básico, garantiza un núcleo de materias sobre las que se habían de atribuir competencias propias a los municipios, si bien remitiendo a la ley la concreción de las mismas¹⁹.

Una comparación del precepto estatutario citado y la nueva redacción del art. 25. 2 LRBRL no revela una diferencia que pueda considerarse esencial²⁰, si exceptuamos la cláusula de cierre, (el apartado n) del número 2 estatutario: *las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes*). La gestión de los servicios sociales, que es quizá la materia cuya exclusión de la nueva redacción del art.

¹⁶MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I Las competencias locales *La reforma de régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, cit. pág. 83.

¹⁷MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I Las competencias locales *La reforma de régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, cit., pág. 86. Me cuesta, por tanto, entender que se lamente la reducción de las materias contenidas en el art. 25. 2 LRBRL como una reducción del mínimo garantizado, cuando hemos visto a lo largo de estos años que dicho precepto no garantizaba nada. Ahora con menos materias garantiza más porque impone atribuir competencias como propias, en esas materias sin impedir que se puedan atribuir sobre otras. Aún cuando se puedan seguir atribuyendo otros defectos a esta norma

¹⁸ Dictamen 338/2014, de 22 de mayo.

¹⁹ En este sentido podemos afirmar que el EA restringe las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma respecto de la legislación básica de 1985 por cuanto le constriñe a reconocer competencias propias donde podría reconocer simplemente competencias delegadas, como ocurrió con los servicios sociales. A este respecto son muy pertinentes la consideraciones de ZAFRA VICTOR, M Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.cit.

²⁰ Nueva redacción art. 25. 2 e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de

25 se ha lamentado más, ha sido una materia sobre la que hasta hace muy poco tiempo los municipios andaluces carecían de competencias propias, aun pudiendo haberlas tenido. Desde el punto de vista material lo único verdaderamente relevante, a mi juicio, es la supresión del apartado n del número 2 del art. 92 EA. Al ser la enumeración recogida en la nueva redacción el art. 25. 2 LBRL un *numerus clausus*, quedan fuera de la consideración de competencias propias de los municipios los que puedan atribuirse en su virtud. Pero no por ello debe considerarseles invalidadas ni derogadas pues, como bien se dice en el preámbulo del Decreto-ley 7/2014, *prohibir a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, sería inconstitucional*. Estas competencias desde la perspectiva básica constituirán una modalidad de las competencias distintas²¹, lo que significa que continuarán existiendo como competencias municipales.

No obstante, conviene no perder de vista que el EA tampoco atribuye competencias por sí a los municipios andaluces. El EA se remite a leyes de atribución que determinarán las potestades concretas que deberán atribuirse a los municipios y, en consecuencia, formular las competencias. Esta función se encomienda a los artículos 8 y 9 LALA y a las que se mencionan en el art. 92, 2 n).

La LALA se ocupa de las competencias en el capítulo II de su título primero, del que nos interesa en estos momentos la sección segunda que se integra por los artículos 8, 9 y 10.

1. Una cláusula general de atribución de competencias.

El artículo 8 se rubrica de esta manera: cláusula general de competencia que se formula así:

Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.

titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

²¹MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I Las competencias locales La reforma de régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cit. pág. 99.

No hay duda de que esto es una cláusula general de atribución de competencias perfectamente enunciada. La cuestión ahora es ¿hasta qué punto la norma que la acoge puede realizar tal formulación? Efectivamente, se trata de una ley autonómica que actualiza competencias de desarrollo de la legislación básica, por más que también pueda aparecer como una norma derivada del EA. Es, por tanto, una norma de alcance limitado que no puede cerrar el régimen jurídico de atribución de competencias como sería lo propio de este tipo de cláusulas²². De ahí que para ceñirnos a la verdad debamos precisar que estamos ante una cláusula general de atribución de competencias relativa al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, por consiguiente, al conjunto de competencias que se le atribuyen mediante su EA y otros posibles mecanismos de atribución. Las competencias que se produzcan en ejercicio de esta cláusula tendrán la calificación de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Este es uno de los efectos importantes de la reforma.

2. Las competencias atribuidas por la Ley de Autonomía local.

El art. 9 de esta Ley enumera las competencias municipales propias. Se trata de un artículo excepcionalmente extenso con veintiocho apartados, coincidentes la mayoría de ellos con los contenidos del art. 25. 2 después de la reforma. También en un porcentaje importante, se desglosan en subapartados, aplicando la técnica del blindaje tan de moda a raíz de la reforma del Estatuto de Cataluña aparentemente seguido por el de Andalucía.

Si exceptuamos la referencia a la gestión de los servicios sociales comunitarios (apartado 3 del art. 9), a cuya trayectoria he aludido, la asistencia a la consejería competente en materia de educación en la aplicación de los criterios de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos (letra b del apartado 20, del art. 9) que efectivamente no encaja en la nueva versión de estas competencias según el art. 25. 2 LRBRL²³ y al fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica (apartado 21 del mismo artículo) no creo que puedan efectuarse reproches importantes al texto autonómico, que responde a un adecuado desarrollo de la normativa básica. Lo que,

²² No es este el momento de analizar aspectos de interés y problemas que, en mi opinión, puede plantear esta cláusula.

²³ⁿ Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

puesto por pasiva, se puede entender que tampoco es razonable criticar el contenido de la reforma, posterior en el tiempo, como es sabido, desde la perspectiva autonómica, pues en definitiva el EA y la reforma son leyes estatales entre las que existe relación de congruencia, sin perjuicio de los aspectos reformadores.

Si bien la reforma ha incidido de la manera que acabo de describir en el régimen y tipología de las competencias municipales en Andalucía, sería un grave error pensar que aquí se cierran por completo las posibilidades de atribuir competencias a los municipios. Entre las competencias propias y las delegadas ciertamente se desarrolla el mundo de las competencias innominadas –las distintas-. Pero en el caso de Andalucía este es un planteamiento parcial que debe completarse con las previsiones estatutarias y su desarrollo legislativo. Efectivamente, en este panorama falta la pieza de las competencias, previstas en el art. 93 EA y desarrolladas en el 17 LALA: las competencias transferidas sobre las que la LRSAL no se pronuncia. A través de esta figura puede darse cobertura a las competencias atribuidas por ley del Parlamento de Andalucía a los municipios sobre materias de competencia autonómica y no incluidas en el art. 25. 2 LBRL en su versión actual.

3. Las competencias transferidas en el EA y en la LALA: un tipo específico de competencias distintas.

Como acertadamente se ha dicho las competencias transferidas eran en el marco de la LBRL competencias propias a ejercer en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local²⁴. Es en el nuevo marco, diseñado como consecuencia de la modificación el concepto de competencias propias que hace la reforma, donde la figura de las competencias transferidas adquiere verdadero sentido. Hace años²⁵ critiqué esta figura por parecerme una extrapolación al régimen local de las leyes de transferencia a que se refiere el art. 150 CE. Afirmaba entonces que este tipo de competencias carecían de sentido, puesto que nada impedía que en un momento determinado la ley autonómica pudiera atribuir a los entes locales competencias dentro de su propio marco competencial. En la actualidad, la situación de fondo no ha cambiado en cuanto que el legislador autonómico puede seguir atribuyendo competencias a los municipios al margen de las materias del art. 25. 2. Aquí es donde, en mi opinión, se encuentra una funcionalidad adecuada para esta figura. La reforma no rectifica aquí al EA, sino

²⁴ SANCHEZ SÁEZ, A Transferencia y delegación de competencias.. *Derecho local de Andalucía*., cit. pág. 111.

²⁵ Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65., enero/marzo 1990, nota 12.

que marchan en armonía en cuanto que ambos contienen exigencias de financiación y de ejercicio, si acaso más rigurosas en el texto estatutario y en la ley autonómica (art. 17). Es a través de esta figura como la Comunidad Autónoma de Andalucía puede atribuir competencias a los municipios en materias de sus competencias²⁶.

EA art. 93. 1. Por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas

2. Las competencias de la Comunidad de Andalucía que se transfieran o deleguen a los Municipios andaluces, posibilitando que éstos puedan seguir políticas propias, deberán estar referidas sustancialmente a la prestación o ejercicio de las mismas. La Comunidad seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales.

Este precepto ha sido desarrollado por el art. 17 LALA

1. A iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 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, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional. Mediante decreto de transferencia del Consejo de Gobierno, previa negociación con los municipios afectados, se concretará el traspaso de bienes, recursos y medios para el ejercicio de las competencias transferidas.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía podrá reservarse, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales.

Se diseña así un cauce flexible para atribuir competencias a las entidades municipales de Andalucía al margen del art. 25 LRBRL, aunque desde la perspectiva de ésta ley, las competencias así transferidas deban tener la consideración de

²⁶ RIVERO YSERN, J. L. El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Comentarios el Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO y Manuel REBOLLO PUIG, Thomson Civitas 2008, pág. 855.

competencias distintas. Con ello no quiero decir que las leyes sectoriales no puedan atribuir competencias a los municipios andaluces, sino que creo que son dos mecanismos alternativos sujetos en el fondo a unos mismos requisitos económicos.

4. La aplicación del nuevo régimen de las competencias propias, transferidas y distintas después de su atribución. La incidencia de la reforma sobre las competencias ya atribuidas.

Un rasgo común a los tres tipos de competencias locales, municipales desde nuestra perspectiva, es el sometimiento explícito de las competencias que regula a dos condicionamientos en gran medida comunes, sin perjuicio, de un lado, de condicionamientos más generales –principios de descentralización, subsidiariedad, participación, transparencia etc...- y de que, a la hora de su aplicación, puedan formularse matices respecto de cada una de las categorías reguladas. Me refiero a los condicionamientos financieros y a la proscripción de las duplicidades o, si queremos expresarlo en sentido positivo, el principio de una competencia, una administración. No es este el momento de valorar este marco²⁷, sino que es el dato con el que debemos operar. A tal efecto conviene recordar:

Respecto de las competencias propias:

Art. 25. 3 LRBRL. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

25. 4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para ase-

²⁷ En otro lugar he criticado la reforma porque entiendo que no se ha realizado desde la perspectiva de los principios configuradores del régimen local. En este sentido coincido con la crítica de F Castillo blanco, citado por QUESADA LUMBRERAS, J. E. EN Propuestas de reformas de las Administraciones Públicas, *La reforma del sector público* Dirigido por Federico A, CASTILLO BLANCO, Instituto García Oviedo, 2014, pág. 61. Otras valoraciones interesantes se contienen en VILLAR ROJAS, F. J. Razones y contradicciones de la LRSAL, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm 46, junio, 2014. También sobre la reforma local, la obra colectiva dirigida por Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR *La reforma local de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

gurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

25. 5. *La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».*

Respecto de las delegadas:

Art. 27. 6. LRBRL La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla

Respecto de las distintas:

Art. 7. 4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando 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. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración.

En relación con las competencias transferidas:

Art. 93. 1. EA Por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas.

Art. 17. 1 LALA. A iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 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, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional. Mediante decreto de transferencia del Consejo de Gobierno, previa negociación con los municipios afectados, se concretará el traspaso de bienes, recursos y medios para el ejercicio de las competencias transferidas

Al margen de la valoración que el fenómeno pueda merecer, quiero destacar este hecho que me parece novedoso: la explicitación de la incidencia de los aspectos económico-financieros sobre cada una de las modalidades de competencias. En el pasado sólo determinadas competencias atribuidas por delegación iban condicionadas por este tipo de exigencias, después el EA y la LALA, ya muy recientemente, imponen este condicionamiento a las competencias transferidas; respecto de las competencias propias, se suponía que quedaban cubiertas desde esta óptica, por la financiación general de las entidades municipales y las luego denominadas impropias fueron la parte más importante de los problemas que se pretende solucionar (los llamados gastos impropios). La crisis económico financiera iniciada en 2008 y la reforma de la Constitución de 2011, han traído a primer plano estos condicionamientos. Por otro lado absolutamente reales e insoslayables, pero desplazando otros aspectos no menos necesarios que la reforma debió abordar. Creo que es más que discutible que la técnica utilizada sea la mejor: la consideración analítica de cada competencia frente a un planteamiento general que resolviese la necesidad de garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales. Desde mi perspectiva éste debió ser el enfoque, mucho más acorde con la Constitución, aunque también tengo mis dudas de que haya una solución global satisfactoria para el problema. Casi dos siglos de insuficiencia de las Haciendas locales, por situarnos en la desamortización de Madoz en 1855²⁸, obligan a desconfiar de que el problema se vaya a resolver alguna vez y encontremos unas haciendas locales mayoritariamente suficientes. De momento conviene que seamos conscientes de que la autonomía tiene un coste económico y que el ejercicio del poder a todos los niveles se hace a base de esfuerzos y recursos que aportan los ciudadanos. Tal vez este sea el mensaje más concluyente de la reforma constitucional de 2011: la autonomía no es simple cuestión de retóricas proclamaciones, sino que exige allegar los recursos financieros que hagan viable el ejercicio de las competencias y éstos no siempre existen.

La reforma visibiliza estos condicionamientos respecto de todos los tipos de consecuencia, esto conviene tenerlo muy presente, pues de los planteamientos más al uso parece como si solo fuesen aplicables a las competencias distintas y eso creo que debe decirse claramente, es un error.

²⁸ Ley de 1 de mayo de 1855.

En mi opinión el régimen que se diseña con las determinaciones transcritas es aplicable de forma diferente si tras la promulgación de la reforma las competencias estaban o no atribuidas, es decir, con diferente alcance a los mecanismos previstos para la atribución de competencias y el propio régimen de ejercicio de las competencias. Si las competencias estaban atribuidas en el momento de la entrada en vigor, pretender una aplicación de los nuevos mecanismos de atribución supone una aplicación retroactiva de la ley que, siendo posible, no hay ningún dato revelador de que dicha retroactividad haya sido voluntad del legislador, sin embargo si las competencias ya están atribuidas, aunque lo hayan sido en un contexto en que no eran aplicables a su ejercicio los nuevos requisitos de índole financiera u organizativa, éstos sí son aplicables y corresponderá a la entidad competente determinar los mecanismos para detectar y corregir los posibles incumplimientos.

De la confrontación de estas reflexiones con el art. 1 del Decreto-ley 7/2014²⁹ se desprende que su viabilidad pudiera ser problemática, más que por razones de fondo, porque no es posible que desde una norma autonómica se estén trazando los límites de vigencia de una ley básica sin un claro apoyo en la misma, aunque, en mi opinión, es posible sostener una interpretación que no pugne con la ley de bases y, por consiguiente, sea respetuosa con la Constitución.

En efecto, algunas de las competencias *atribuidas a las entidades locales de Andalucía* por la legislación autonómica³⁰ de que trata el precepto citado más arriba –las que no estén cubiertas por la enumeración de materias del art. 25. 2 LRBRL– dejan de ser, como consecuencia de la aplicación de la reforma, competencias propias de las mismas, para pasar a ser distintas por lo que, sin perjuicio de que se ejerzan en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local –así lo he defendido en otro lugar– también están sujetas a las exigencias del art. 7.4. LRBRL que parece ser lo que pretende obviar el decreto-ley. A este respecto conviene recordar que el texto aprobado en las Cortes Generales no recoge el contenido de una disposición transitoria, presente en las fases anteriores a la

²⁹ Artículo 1. Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas 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. Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.

³⁰ Las que carezcan de la cobertura del art. 25. 2 LRBRL, como he reiterado.

aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros³¹ que preveía una evaluación de las competencias distintas –entonces denominadas impropias- a la luz de las exigencias del art.7. 4 LRBR y un procedimiento de adaptación a la nueva regulación, pero desapareció antes de que el anteproyecto pasara a ser proyecto de ley. Esta desaparición es reveladora de que no se quiere sujetar el ejercicio de esas competencias a la retroactividad que de su texto se desprendería, probablemente desproporcionada e innecesaria³², pues los mecanismos de atribución tienen un valor instrumental respecto del ejercicio de las competencias y, si en éste se respetan las exigencias del legislador, no tiene sentido realizar unas actuaciones inútiles porque antes de llevarlas a cabo ya se cumplía su finalidad.

Por ello es acertada, a mi juicio, la posición el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que entiende que no es necesario realizar ninguna evaluación acerca del cumplimiento de los condicionamientos que nos ocupan respecto de las competencias propias y atribuidas por delegación, sin embargo del hecho de que no sea preciso ningún procedimiento específico de evaluación co-

³¹Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (Versión de 24 de mayo de 2013)

Disposición transitoria novena. Evaluación de las competencias impropias ejercidas por los municipios.

1. Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vieran ejerciendo los Municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, se evaluará y presentará una propuesta para racionalizar el ejercicio de estas competencias. Si de la evaluación resultara su inadecuación a lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para lo que se recabará informe del órgano interventor del Municipio, el Municipio dejará de prestarlas.

3. El resultado de la evaluación y la propuesta de racionalización mencionada en el apartado anterior formará parte del plan de ajuste o del plan económico financiero que, en su caso, el Municipio tenga en vigor y se adoptarán las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias

4. El incumplimiento de lo previsto en esta disposición dará lugar a la retención del importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda en los términos previstos en el artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La evaluación de las competencias impropias ejercidas por los Municipios, deberá realizarse mediante una valoración que tome como referencia el coste estándar de los servicios.

³² En relación con las competencias propias los nuevos requisitos son aplicables a partir del 31 de diciembre de 2013, según la Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2014.

mo el previsto en el anteproyecto, no se desprende que sean admisibles competencias de ese tipo incumpliendo los requisitos que, tal vez, en otro momento reunieron o simplemente no eran necesarios porque eran otros los criterios entonces en vigor³³ pero que, pasado el tiempo, por la razón que sea, no se reúnen y que revelen un funcionamiento contrario a las exigencias básicas. Este criterio debe seguirse con todas las competencias atribuidas al momento de la entrada en vigor de la reforma, sea cual sea la categoría de aquéllas.

Por eso me parece igualmente correcto lo dispuesto en el apartado 3 del art. 2 del decreto-ley que comentamos³⁴ siempre que se haga una interpretación estricta del mismo, en los términos de que la falta de necesidad de los informes no va más allá, en el sentido de que libere del cumplimiento de los requisitos de fondo. Del propio texto se desprende que se restringe a esta interpretación³⁵.

Creo, pues, que los arts. 1 y 2. 3 del decreto-ley que venimos considerando respetan la normativa básica, limitándose a un cumplimiento estricto de la misma. En definitiva, el Decreto-ley 7/2014, desde una perspectiva estrictamente jurídica no añade ni quita nada a la vigencia de la reforma local en Andalucía, sin perjuicio de lecturas políticas marcadas por el signo de la confrontación de las que pretendan extraerse efectos en ámbitos diferentes del que aquí se ha abordado, ni del desarrollo de los mecanismos de aplicación y la adaptación de determinados instrumentos, como expondré a continuación, pero estimo que para ello no hace falta una norma de ese rango.

³³ Creo que iba de suyo que los aspectos financieros de las competencias propias se reconducían a la financiación general de los municipios, pero eso ya no es así.

³⁴No será necesaria la solicitud de los informes mencionados en el supuesto de que se vinieran ejerciendo dichas competencias, con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en virtud del artículo 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y del artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes de su supresión por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en cuyo caso se podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades que se llevaban a cabo, siempre que, previa valoración de la propia entidad local, no incurran en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público y cuenten con financiación a tal efecto.

³⁵ Una opinión contraria parece mantenerse por ZAFRA VICTOR, M. 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, 27/06/2014.

III. LA REGULACIÓN DE LOS MECANISMOS DE APLICACIÓN EN EL DECRETO-LEY 7/2014, DE ANDALUCÍA

A excepción del art. 1 y el apartado 3 del 2 a que me he referido con anterioridad, el texto del decreto-ley se ciñe a regular los procedimientos y trámites para la emisión de los informes necesarios para el ejercicio de las competencias distintas por parte de las entidades locales (art. 2); la adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias delegadas (art. 7); la adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias distintas de las propias y de las delegadas (art.8) y el ejercicio de las competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales (disposición adicional única).

1. Informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas.

Se regula el procedimiento previo al ejercicio de estas competencias cifrado en la necesidad de obtener los informes preceptivos y vinculantes establecidos en el art. 7. 4 LRBRL tras la reforma.

A) *Ámbito de aplicación.*

La regulación de estos informes y los procedimientos para expedirlos abarca la mayor parte del contenido del decreto-ley, sin embargo dicha normativa no contempla todos los supuestos en que son necesarios de acuerdo con la normativa básica, sino solamente el caso de las competencias distintas que pretendan ser ejercidas por los municipios en virtud del apoderamiento que deriva de la cláusula general de atribución relativa que se contiene en el art. 8 LALA, a que me he referido con anterioridad. Así se desprende de la literalidad del art. 2 que alude a los informes que debe emitir la Comunidad Autónoma, en el que reiteradamente se refiere a la entidad local para indicar el carácter previo al inicio del ejercicio de competencias distintas por la misma, atribuyéndole la carga de la solicitud de estos informes, así como en los supuestos de modificación sustancial de actividades o servicios que se vengán llevando a cabo enmarcados en el ejercicio de dichas competencias, que pudiesen provocar la existencia de duplicidades en su prestación o afectar a la sostenibilidad financiera de la hacienda de la entidad local. Me parece que el decreto-ley contiene un desarrollo adecuado de la norma básica que se completa con la previsión del apartado 3 de ese artículo, al que me he referido con anterioridad, que acota negativamente supuestos en que no son necesarios los informes de que tratamos, por no cuestionarse el cumplimiento de las exigencias de fondo, organizativas y de sostenibilidad financiera.

Más discutible es, a mi juicio, la previsión del apartado 4 del art. 2. También destinado a la delimitación negativa del ámbito de aplicación del decreto-ley:

En los supuestos en los que la entidad local desee impulsar un determinado programa complementario, realizar una actividad concreta o proceda, en su caso, a la realización de cualesquiera actividades propias del normal desenvolvimiento del servicio en un ámbito competencial que se venga ejerciendo de conformidad con los apartados anteriores, no deberá seguirse el procedimiento regulado en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.

Casi parece que es este apartado el que viene a vaciar el contenido del mismo decreto-ley y su conformidad con la legislación básica: *programas complementarios, realización de una actividad concreta*. Son expresiones de contenido muy indeterminado, que en la práctica pueden tener un peso muy desigual en el ejercicio de las actividades propias del desenvolvimiento normal de una competencia. A mi juicio, este párrafo es perfectamente prescindible, salvo que se le haya buscado con el propósito de introducir confusión y, a su través, desactivar gran parte el contenido del decreto-ley al que, al menos en mi opinión, no se puede reprochar disconformidad con la legislación básica en cuanto a la delimitación del ámbito de aplicación. De la misma manera que el párrafo anterior del artículo que consideramos, me parece ajustado a derecho por limitar una retroactividad que podría ser excesiva y que no se desprende de las palabras del legislador, entiendo que éste infringe las exigencias de la normativa básica, salvo que se interpretaran las expresiones en él contenidas de una forma tan estricta que no supusieran incidencia real alguna sobre la competencia en cuestión por referirse a situaciones banales o intrascendentes.

B) Procedimiento.

En el art. 2 se contiene una regulación general del informe sobre inexistencia de duplicidades o ejecución simultánea de los servicios, y del informe sobre sostenibilidad financiera, estableciendo una prioridad temporal y jerárquica de aquél respecto de éste, de manera que sólo en el caso de que el primero fuera favorable se podrá proceder a solicitar el segundo (art. 2. 1). Esta secuenciación propiamente instaura un procedimiento de los denominados bifásicos, primero ante la consejería competente por razón de la materia, después ante la consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

En el fondo se trata de dos procedimientos diferentes que tienen previstas sus respectivas conclusiones por resoluciones diferentes, si acaso se las denomine informes, pues es obvio que por encima de los nombres está la realidad y ésta nos indica que los actos que consideramos, más que informes son auténticas autorizaciones, actos de control o fiscalización.

En coherencia con esta naturaleza el decreto-ley deja bien claro que las entidades locales no podrán proceder al ejercicio de la competencia o el establecimiento del servicio o a la realización de la actividad si no cuentan con ambos informes favorables (art. 5.1). Para la emisión de estos informes se habilitan dos plazos desiguales para su emisión y notificación a la entidad local, el primero de dos meses (art. 4.2 a), así como su comunicación a la dirección general competente sobre régimen local y a la dirección general competente en materia de tutela financiera de las entidades locales que, a su vez, dispondrá de un mes –segundo informe– para su emisión y notificación a la entidad local. También lo comunicará a la dirección general competente en materia de régimen local y a la consejería competente por razón de la materia. Transcurridos estos plazos sin que se hubiesen notificado los correspondientes informes, la entidad local solicitante queda legitimada para entenderlos desfavorables a los efectos de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se instaura aquí el silencio desestimatorio o negativo.

Aunque del texto no se desprende con claridad, debe entenderse que el *dies a quo* para el cómputo de los plazos es la fecha en que las solicitudes correspondientes hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para emitir el informe, de acuerdo con el criterio establecido en el art. 42.3 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común, sin perjuicio del momento de las comunicaciones a que se refiere al art. 4.2, pues en el caso de ser favorable el informe de no duplicidad y ser así comunicado a los órganos que señala el decreto-ley por el órgano emisor, la entidad local interesada no queda relevada de la necesidad de solicitar el informe del órgano competente en materia de tutela financiera y de adjuntar el ya obtenido de no duplicidad, como parte de la documentación exigida, aunque cuando dicho informe haya sido emitido por la administración pública andaluza bastará con referencia al órgano emisor y fecha del mismo (art. 3.2.a).

Sorprende el sentido negativo del silencio, estableciendo una excepción a la regla general de la ley 30/1992, precisamente en uno de los ámbitos en que tradicionalmente se utilizaba el silencio positivo –relaciones de fiscalización entre órganos– y muy especialmente después de que de la manera más respetuosa para la autonomía local se haya precisado el carácter reglado de estos informes, de igual forma que resulta poco comprensible que se haya optado por la configuración de un procedimiento como si fueran dos, conectándolos de la forma descrita, que no hace sino complicar las cosas a la entidad local que pudiera estar interesada en el ejercicio de estas competencias, que, como es sabido, forman una parte bastante importante de las competencias municipales, si no la más, desde un punto de vista cuantitativo y práctico.

En otro lugar he sostenido la escasa compatibilidad de estos informes, en tanto que vinculantes³⁶, con la autonomía garantizada por la Constitución. Ahora, el decreto-ley andaluz parece complacerse en este carácter restrictivo, en tanto que no aplica ningún posible medio lícito para aliviar un rigor de la norma básica que no parece necesario ni proporcionado. Simplemente estableciendo el carácter positivo del silencio ya constreñiría a las administraciones informantes –en el fondo, de tutela- a resolver con prontitud y alteraría la posición procesal en beneficio del municipio, si la administración competente retrasa la emisión del informe por encima del límite establecido y se produce el silencio. Obviamente el decreto-ley ha elegido la peor de las opciones posibles para las entidades locales, pues en el caso de que se produjera silencio en el primero, ni siquiera podría solicitar el segundo para ganar tiempo, pues el mencionado silencio es desestimatorio. En este sentido parece olvidarse el propósito declarado de proteger la autonomía local blindando las competencias locales, pues, además, en el texto del decreto-ley no se perdona una posibilidad de someter a rigores de suspender los plazos de duración de los procedimientos cuando se requiera a la entidad local para subsanar deficiencias (art. 4. 1 párrafo segundo) y 4. 3 para la aportación de documentación, ciertamente legítimos, pero inútiles, dado el sentido desestimatorio del silencio. Como si la entidad local se viera favorecida por el transcurso de unos plazos cuyo transcurso tiene el único efecto de precipitarla al tormento del contencioso-administrativo. Se opta por la solución más cómoda para la administración autonómica, por más que se estime la autonomía local.

C) Carácter y contenido de los informes.

El art. 5 en sus párrafos 2, 3 y 4 se ocupa del carácter y contenido de los informes en lo que está plenamente condicionado por la legislación básica y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Refiriéndose al art. 7. 4 LRSAL el decreto-ley reitera

el carácter preceptivo y vinculante de los informes por lo que la entidad local no podrá proceder al ejercicio de la competencia, al establecimiento del servicio o a la realización de la actividad si dichos informes son desfavorables por apreciar la existencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público por la administración de la Junta de Andalucía o un riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

³⁶ No obstante el Consejo de Estado en las dos ocasiones que ha tenido de pronunciarse en este asunto no parece haber encontrado reparo alguno en ello. Los dos dictámenes que se citan en estas páginas.

Como ya he avanzado, por encima de las palabras, se los configura como auténticas autorizaciones regladas – *fundados en derecho*, dice, y *no podrán contener juicios de oportunidad o conveniencia*-, si bien se admite la imposición de *condiciones iuris* para posibilitar el ejercicio de actividades y la prestación de los servicios garantizando la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera. Hay aquí un cierto grado de condescendencia con la autonomía local.

El decreto-ley determina también los criterios de fondo acerca de la existencia de ejecución simultánea o duplicidad, art. 5. 3:

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

Me parece que el criterio es razonable, por más que, quizá, pudiera expresarse de manera más precisa; no obstante, aporta una fórmula válida para hacer frente a las situaciones que pudieran presentarse³⁷. Por su parte, para la determinación de la sostenibilidad financiera

de las competencias, consistentes en la prestación de servicios o realización de actividades, se evaluará la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda de la concreta entidad local, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En particular, se entenderá que el ejercicio de las competencias pondrá en riesgo el conjunto de la Hacienda de la entidad local cuando su realización pueda superar sus capacidades para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial, conforme a lo establecido en la legislación de estabilidad presupuestaria, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Estas precisiones son dignas de aplauso, por cuanto con mayor o menos dificultad, garantizan el carácter reglado y permiten el control judicial de la actividad fiscalizadora de la Comunidad Autónoma.

2. Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos con las entidades locales.

Frente al carácter estructural y ordinario de los cinco primeros artículos del decreto ley, el art. 6 enumera el resto del contenido del mismo cifrado en normas de alcance temporal y transitorio con el que dar cumplimiento a la disposición

³⁷ Ya puso sus reparos el Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio.

adicional novena de la ley reformadora que, pese a su carácter, está contemplando más bien una situación de naturaleza transitoria, puesto que se refiere a la adaptación a las exigencias de la nueva ley de una serie de instrumentos. Estas adaptaciones deberán realizarse con fecha límite del 31 de diciembre de 2014.

A) Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias delegadas.

El art. 7 del decreto-ley se dedica a la adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias delegadas compatibles con las nuevas previsiones contenidas en la reforma, con la finalidad de garantizar las exigencias de financiación que se impone en el art. 27.6 LRBRL.

El precepto acoge un concepto de competencias delegadas acorde con lo establecido en el reformado art. 27 LRBRL por lo que excluye expresamente las competencias ya delegadas mediante norma con rango de ley o reglamentario³⁸. Aunque respecto de las primeras la exclusión va de suyo, me cuesta comprender esta equiparación sólo comprensible desde la consideración de la imposición obligatoria de la delegación por la norma y el consiguiente establecimiento en la misma de los medios económicos necesarios para desempeñar las competencias delegadas, exigido en la versión original de la ley básica, por lo que se justifica la exclusión de estas competencias de la necesidad de esta adaptación. Lo que me sorprende es la referencia a delegaciones impuestas por norma reglamentaria que, a mi juicio, se compadecen mal con las previsiones del art. 27. 3 LRBRL en su versión de 1985, que habla de *ley*. Si las hubiere y se diera la circunstancia de que la norma previó esa financiación, puede admitirse el que queden al margen de la medida que contemplamos que viene referida a las delegaciones voluntariamente aceptadas en los términos del art. 27 anterior a la reforma. Las competencias excluidas por el decreto-ley, en la actualidad no caen dentro del marco de las competencias delegadas, sino de las distintas y, en consecuencia, le son aplicables otras normas.

La adaptación se instrumenta mediante la adición de una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Junta de Andalucía consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones en las transferencias que correspondan

³⁸MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I Las competencias locales La reforma de régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cit. pág. 90

a esta Comunidad Autónoma por aplicación de su sistema de financiación, prevista en el artículo 57 bis de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, que justamente faltaba en el régimen general de las competencias delegadas anterior a la reforma. Conviene destacar que, aunque el art. 20 LALA al regular el contenido del decreto de delegación no impone de forma taxativa la necesidad de garantizar los aspectos financieros de las competencias delegadas ya apuntaba, de alguna manera, en la misma dirección de la reforma (art. 20. 1. F), sin embargo, la ley andaluza es mucho más tibia en ese aspecto por lo que se ve superada por el contenido de la reforma, de ahí que sea precisa la adaptación que establece el decreto-ley.

La adaptación se llevará a cabo mediante la firma de una adenda conteniendo las garantías mencionadas más arriba, previo informe del director general de presupuestos de la consejería competente en materia de hacienda a solicitud de la consejería competente en la materia objeto del convenio, acuerdo o instrumento. La adaptación deberá realizarse antes del 31 de diciembre de 2014, de lo contrario tales acuerdos, convenios o instrumentos quedarán sin efecto por exigencia de la disposición adicional novena de la LRSAL. Esta solución me parece digna de aplauso, pues, no se afecta para nada al régimen en sí de estas competencias, limitándose al mínimo imprescindible para garantizar su ejercicio en el sentido querido por la nueva ley.

B) Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias distintas de las propias y de las delegadas.

El presupuesto de hecho de las disposiciones que se contienen en el art. 8 del decreto-ley no es tanto el ejercicio de competencias distintas, cuanto eventuales instrumentos de cooperación de la administración autonómica con los municipios en la financiación de las mismas. Igual que en el art. 7, el presupuesto de hecho está tajantemente definido en la disposición adicional novena de LRSAL, que el decreto-ley se limita a desarrollar, pero si como consecuencia del proceso de adaptación que se describe, alguno de los convenios, acuerdos o instrumentos quedara sin efecto a partir de la fecha establecida de 31 de diciembre de 2014 quedará seriamente comprometida la viabilidad del ejercicio de dicha competencia. Es posible que estas sean las razones que han llevado al Consejo de Gobierno a regular un procedimiento sensiblemente más complicado que el anterior, en mi opinión, sin justificación alguna en la disposición adicional que se dice desarrollar.

A diferencia de lo que hemos visto en el apartado anterior respecto de las competencias delegadas, el decreto-ley introduce complicaciones innecesarias en la tramitación de la adaptación, no exigidas en la norma básica que solamente

obliga a la adaptación de estos convenios en relación con los aspectos financieros de las competencias afectadas. Si se analiza bien el procedimiento regulado en el art. 8 se observa que repite el general, con notables ausencias o imprecisiones. En efecto, la disposición adicional novena de la ley 27/2913 dice

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 éstas 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,

El decreto-ley va más allá de los aspectos financieros, pues antes de afrontar los aspectos propios de la sostenibilidad financiera, prevé un informe vinculante de la consejería competente por razón de la materia sobre inexistencia de duplicidades conforme a lo previsto en el art. 5. 3.

Evacuado éste por la consejería competente por razón de la materia, si es favorable, se procederá a la valoración de las partes que suscribieron el instrumento de cooperación financiera sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de esas competencias. En el caso de que se valore continuar la colaboración, la entidad local solicitará a la consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales informe vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio objeto del convenio, que se regirá por lo dispuesto en los artículos 3.2, 4 y 5.4 del decreto-ley.

Resulta, por tanto, muy difícil comprender desde la perspectiva de la defensa de las competencias municipales como los instrumentos de cooperación financiera en el caso de las competencias delegadas se resuelven con una simple adenda al texto del convenio y, sin embargo, cuando se trata de competencias distintas se utiliza un procedimiento que viene a cuestionar las propias competencias de esta índole sin una clara necesidad. Pues en el fondo supone partir de cero a revalidar o no unas competencias que se vienen ejerciendo, que si fueran cuestionables debería aplicarse el procedimiento ordinario previsto en el decreto-ley. Se está produciendo aquí una auténtica aplicación retroactiva de la ley reformadora, a mi juicio, más allá de lo querido por el legislador y se está vaciando de contenido la sensata previsión del art. 2. 3, cuando se trate de competencias que cuenten con financiación a través de estos instrumentos.

3. Competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales.

La disposición adicional única que se ocupa de las competencias en estas materias distingue dos grandes grupos en cada uno de sus párrafos. En el primero se enumeran las competencias en materia de atención primaria de la salud³⁹ e inspección sanitaria⁴⁰, en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social⁴¹ y en materia de educación⁴² a que hacen referencia las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera y adicional decimoquinta LR-SAL, agotando la totalidad de las competencias referidas en el texto básico⁴³. El tratamiento que se da no puede ser más pobre; se ejercerán por los municipios, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en las leyes correspondientes.

No se añade nada, por tanto, a la previsión genérica de la Ley básica, pues esto es lo que se desprende de su simple lectura, amén de las consecuencias que se derivan de las previsiones en ellas establecidas, de alcance desigual para cada grupo de competencias. Creo que esta es la gran laguna del decreto-ley, aunque es cierto que pueden resolverse a través de otro tipo de normas y el decreto-ley no es la más apropiada. En cualquier caso y en relación con la previsión del párrafo segundo debe tenerse en cuenta que las competencias referidas se ejercerán de acuerdo con lo previsto en el art. 7.2, sin perjuicio también de lo establecido en el art. 7.4, pues no son incompatibles.

³⁹Relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

⁴⁰a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

⁴¹asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social

⁴²Relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial,

⁴³ ALMEIDA CERREDA, M. La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cit. págs.. 113 y ss.

IV. BREVES CONCLUSIONES

Llegados a esta punto creo que si queremos emitir una valoración de conjunto del Decreto-ley 7/2014 del Consejo de Gobierno podemos afirmar que no añade a la regulación de las competencias municipales en Andalucía nada que no hubiera podido hacer un Decreto de ese mismo órgano. Sus preceptos de carácter más general no hacen, en mi opinión, sino explicitar el alcance temporal de la eficacia de la reforma excluyendo una retroactividad que la norma básica no ha establecido. Por consiguiente las competencias distintas atribuidas en el pasado como propias por las leyes de la Comunidad Autónoma no tienen que someterse a un nuevo proceso de atribución, siempre que cumplan con los requisitos de no duplicidad y de sostenibilidad. Lo mismo puede decirse respecto de las competencias de esta índole que vengan prestando los municipios: se les aplica solo los requisitos de fondo, no los procedimientos de atribución.

El decreto-ley regula los procedimientos para la evacuación de los informes preceptivos y vinculantes regulados en el art. 7. 4 LRBRL tras la reforma. Siendo el desarrollo que se hace correcto, no me parecen el más favorable a la autonomía municipal.

En conclusión, el decreto-ley se ajusta, salvo en algún detalle más o menos secundario a las exigencias del desarrollo de las bases contenidas en la legislación estatal y al EA, sin que desde esta perspectiva pueda hacersele ningún reproche serio, no obstante no parece muy coherente con el propósito de defender las competencias municipales.