

Crónica Parlamentaria

La convalidación del Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, relativo a la aplicación de la reforma local en Andalucía

En la misma sesión¹ en la que el Pleno aprobó, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, la Ley de Transparencia de Andalucía, se sometió a convalidación el 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 Local². Un Decreto Ley cuya relevancia difícilmente puede ser exagerada, habida cuenta de su incidencia en el funcionamiento de los municipios andaluces en general y, particularmente, en la continuidad de determinados servicios sociales municipales considerados hasta la fecha como básicos.

Así es; la profunda reforma del régimen local acometida en la Ley 27/2013 afecta, en primer término, al número de las materias competenciales propias municipales que reconocía la versión inicial del art. 25.2 LBRL³. Un examen comparado del nuevo texto respecto del anterior revela, en efecto, una clara merma del *mínimo competencial* garantizado hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley de reforma. Las posibles competencias en materia de vivienda se ciñen ahora a la “vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera” [a]; la genérica mención al medio ambiente queda acotada ahora al “medio ambiente urbano”, excluyéndose por tanto en principio el medio ambiente natural [b]; la anterior materia competencial sobre el transporte público de viajeros se limita tras la reforma al “transporte colectivo urbano” [g]; y desaparece en el vigente art. 25.2 i) LRBRLL la referencia a la “defensa de usuarios y consumidores”, que sí estaba en el antecedente art. 25. 2 g).

¹ Sesión plenaria núm. 46, celebrada el miércoles 11 de junio de 2014.

² *BOJA* núm. 101, de 28 de mayo de 2014.

³ En general, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, véase Manuel Medina Guerrero: *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

Pero, sin duda, el aspecto más novedoso y relevante de la Ley 27/2013 es que asigne imperativamente a las CCAA, con pretensión de exclusividad, competencias vinculadas hasta ahora con el nivel municipal. Así, determinados servicios que podrían englobarse en la materia “protección de la salubridad pública” [art. 25.2 j) LRBR], quedan excluidos de su posible prestación por parte de los municipios en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 27/2013 (“Servicios de inspección sanitaria”): “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”. Se trata de una fórmula de asignación obligatoria a las CCAA de la prestación de servicios que se proyecta asimismo a otras materias, como las relativas a las esferas de la sanidad y los servicios sociales, que sin duda ninguna tienen una relevancia mucho mayor.

Respecto de la sanidad, desaparece como materia competencial la “participación en la gestión de la atención primaria de la salud” [antiguo art. 25.2 i)], previéndose expresamente la asunción de la misma por las CCAA: “Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud”. Una transferencia competencial que, por lo demás, deberá producirse en el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley (Disposición Transitoria Primera LRSAL).

A una dirección semejante apunta el tratamiento que la reforma da a la materia “servicios sociales”, la cual, si bien no desaparece por completo de la esfera competencial propia de los municipios, sí experimenta un apreciable recorte. Frente a la anterior “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, el nuevo art. 25.2 e) LBRL solo ofrece a la acción municipal la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Y como sucedía con la sanidad, también se impone a las CCAA la asunción de la titularidad y de la gestión de las competencias que antes se preveían como propias municipales “relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, estableciéndose un régimen paralelo al regulado en la antes referida Disposición Transitoria Primera, que, sin embargo, se diferencia en el plazo máximo fijado para la traslación competencial: el 31 de diciembre de 2015 (Disposición Transitoria Segunda).

Pero, aun siendo importantes estas modificaciones del ámbito competencial municipal, aún podría revestir más importancia la propia transformación con-

ceptual de las “competencias propias” que cabría sostener a la vista del tenor literal del art. 25.2 LBRL. En efecto, se ha sostenido que la reforma experimentada por esta disposición afecta a la misma delimitación conceptual de las competencias propias como categoría. Si en la anterior redacción de la repetida disposición se enumeraban una serie de materias en las que la legislación había de reconocer a los municipios, sin más, “competencias”; el reformado art. 25.2 vincula ahora expresamente ese listado material con las “competencias propias” municipales. Por consiguiente, según parece desprenderse del nuevo tenor literal del precepto, si hasta ahora el art. 25.2 LBRL se había concebido como un *mínimo* competencial propio imprescindible pero ampliable en función de las decisiones que adoptase el legislador sectorial, pasa ahora a configurarse como un *máximo*, pues el objetivo de la disposición no puede ser otro que “cerrar” el ámbito material en el que los municipios pueden tener competencias propias. Esta interpretación fundamentada esencialmente en la literalidad del art. 25.2 LBRL es la que viene sosteniendo hasta la fecha el Consejo de Estado; así lo hizo en el Dictamen N° 567/2013, fechado el 26 de junio, en el que se pronunció sobre el Anteproyecto de la LRSAL, y así volvería a mantenerlo en el más reciente Dictamen N° 338/2014, de 22 de mayo, recaído en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local presentado frente a la LRSAL. Bajo este prisma, a partir de la reforma el legislador sectorial —ya autonómico, ya estatal— habría perdido su anterior capacidad de *mejorar* la autonomía de los municipios en su vertiente funcional asignándoles nuevas competencias propias al margen del listado del art. 25.2 LBRL. En consecuencia, si otro nivel de gobierno pretende extender la intervención municipal más allá de la esfera acotada en el repetido precepto, solo resulta posible acudir a la delegación competencial, con la consiguiente pérdida que ello entraña desde la óptica de la autonomía local, o articularla bajo la forma de “competencia impropia”, lo que requiere la satisfacción de determinados requisitos cuya constatación corresponde examinar a otros niveles de gobierno (art. 7.4 LBRL). E, igualmente, tras la entrada en vigor de la LRSAL, las competencias que en su día, de acuerdo con el anterior sistema competencial, fueron atribuidas como propias por el legislador sectorial en materias ajenas a las contenidas en el art. 25.2 LBRL se someten *ope legis* al régimen de las “competencias impropias”. La continuidad de su ejercicio dependerá, pues, del cumplimiento de los condicionantes exigidos por el art. 7.4 LBRL.

Como a nadie se le oculta, la prohibición de que las CCAA puedan dar el “rango” de propias a las competencias asignadas a sus entidades locales en ámbitos materiales diferentes a los enumerados en el art. 25.2 LBRL supone una clara restricción del ejercicio de las propias competencias autonómicas. Ante estas dudas sobre el encaje constitucional de la disposición, desde el principio un autorizado sector de la doctrina propugnó una interpretación conforme a la Constitución del art. 25.2 LBRL, en cuya virtud, además de orillarse los aludidos

problemas de inconstitucionalidad, sería posible un mejor desarrollo en la práctica de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Desde esta perspectiva, la reforma de la LBRL no habría causado ninguna modificación sustancial en el régimen de las competencias propias municipales, so pena de incurrir en inconstitucionalidad en caso contrario: "... pese a las pretensiones más o menos explícitas o implícitas del texto de la reforma –afirma Jiménez Asensio- [...], el sistema de competencias propias de los municipios no ha sufrido cambio alguno en el modelo diseñado por la LRSAL, pues necesariamente tal modelo se ha de leer de conformidad con las normas que se establecen en el bloque de la constitucionalidad y asimismo se deben interpretar de acuerdo con los principios y la estructura de la propia LBRL..."⁴.

Dadas las divergencias entre la lectura restrictiva del art. 25.2 LBRL efectuada por el Consejo de Estado y esa interpretación conforme a la Constitución sostenida por un sector relevante de la doctrina, ha tenido que mediar el propio Ministerio que impulsó el proyecto legislativo para aclarar el sentido del concepto "competencia propia". Así es; en la *Nota Explicativa de la Reforma Local*, elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y fechada el 3 de marzo de 2014, ésta es una de las dudas que se pretende aclarar. De hecho, es la primera que se resuelve en el mismo encabezamiento de su apartado I.1.1^a ("El régimen de las competencias propias en el art. 25 LBRL"):

"Sin perjuicio de lo que pudieran prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas, el apartado 2 del artículo 25 LBRL recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios" (pág. 3; la cursiva es nuestra).

Pues bien, pese a la cierta dosis de ambigüedad e indeterminación que suele conllevar la utilización de la cláusula "sin perjuicio" en el ámbito jurídico, no parece que haya muchas dudas que albergar en esta ocasión. Como ha sostenido Jiménez Asensio, con la citada afirmación de la *Nota Explicativa de la Reforma Local* "el propio Ministerio ha terminado por reconocer la evidencia: el legislador sectorial estatal o autonómico puede atribuir (realmente es el único que puede hacerlo) competencias propias a los municipios"⁵. Por consiguiente, la posición del

⁴ "Vademécum sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones en relación con su aplicación. Competencias municipales", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel (RI §1126327).

⁵ "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013, pág. 317.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública –el “intérprete legítimo” de la norma, si se nos permite la expresión- coincide plenamente con la del sector doctrinal al que antes nos referimos: el art. 25.2 LBRL vendría a fijar el *mínimo* de autonomía competencial que deben disfrutar los municipios, pudiendo sin embargo elevarse el mismo en función de lo que determine el legislador sectorial.

No puede sorprender, por tanto, que a raíz de la *Nota Explicativa de la Reforma Local* se hayan sucedido diversas normas autonómicas con rango de ley que explícitamente asumen esta lectura amplia del concepto de “competencias propias” municipales –que es, sin duda, la interpretación más acorde con la autonomía local garantizada por la Constitución-. En este sentido, el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos de Castilla y León, fue el primero que incorporó con nitidez dicha concepción en su artículo 1 y sintetizó con exactitud en su Exposición de Motivos cuál es el alcance real de la reforma del art. 25.2 LBRL:

“La citada Sentencia [STC 214/1989] expresa que la función constitucional encomendada al legislador estatal es la de garantizar los mínimos competencias que doten de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local. No puede interpretarse que la recién aprobada reforma local del Estado haya invertido este modelo”.

Y siguiendo la estela de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de Galicia⁶ y la Comunidad de Madrid⁷ dictaron sendas leyes en que ratifican la condición de competencias propias municipales de aquellas atribuidas por el legislador sectorial con tal carácter, con independencia de que sean o no reconducibles al listado material del art. 25.2 LBRL.

Por su parte, lejos de constituir una excepción al respecto, la Junta de Andalucía se ha sumado inequívocamente a dicha línea, y lo ha hecho, si cabe, de un modo más categórico. Así se desprende 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, cuyo artículo 1 dice así: “Las competencias atribuidas a las Entidades Loca-

⁶ Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (art. 1).

⁷ Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013 (art. 3).

les 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 premisas contenidas en las normas de atribución en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo a 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”. De este modo, se sustraen del régimen de las “competencias impropias” *ex art. 7.4 LBRL* todas aquellas atribuciones que se confirieron como propias a los municipios andaluces antes de la aprobación de la Ley 27/2013⁸.

En consecuencia, con independencia de que puedan reconducirse o no al listado material del art. 25.2 LBRL, se consideran competencias propias municipales las que expresamente les atribuyan con tal carácter el Estatuto de Autonomía, la LAULA⁹ y la legislación sectorial en vigor con anterioridad a la reforma de la LBRL. Y al operar así, la Junta de Andalucía no viene sino a seguir la posición mantenida por la nota explicativa derivada del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que antes hicimos alusión. Pero es que, además, junto a esta posición competencial delimitada por la LBRL y, por ende, extensible a la generalidad de las Comunidades Autónomas, en el caso de Andalucía concurre la especial circunstancia de que su Estatuto regula y, por tanto, protege directamente el ámbito de competencias propias municipales. Y éste es lógicamente un argumento que presta aún más apoyos a la lectura del alcance de las competencias propias municipales que ha hecho el citado Decreto-ley de la Junta de Andalucía:

“Para la aplicación de esta norma –se afirma en su Exposición de Motivos– se parte de considerar competencias propias municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo: Ley

⁸ Importa, por otro lado, notar que esta decisión asumida por la Junta de Andalucía estuvo plenamente respaldada por el principal órgano representativo de las entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma, el Consejo Andaluz de Concertación Local. En el Informe que elaboró el 23 de abril de 2014 su Comisión Permanente sobre el Proyecto de Decreto-Ley, que le había solicitado la Dirección General de Administración Local, quedó inequívocamente reflejada cuál es la posición mantenida por las Entidades locales andaluzas a este respecto: “El Decreto-Ley interpreta adecuadamente, en sentido amplio, el concepto de competencias propias” (punto III del Informe).

⁹ Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

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 normas con rango de Ley”.

En resumidas cuentas, y a lo que a nosotros importa, el Decreto-Ley 7/2014 mantiene la tipología de las competencias que ostentaban los municipios andaluces con anterioridad a la reforma. Parte, así, de la lectura conforme a la Constitución del art. 25.2 LBRL que había efectuado la mejor doctrina, según la cual la función del legislador básico al delimitar las competencias locales no es sino fijar un mínimo de autonomía funcional de los municipios, que puede ser ampliada por el legislador sectorial ampliando el espectro de las competencias propias municipales. Así se reconoce expresamente, por lo demás, en la Exposición de Motivos:

“En concordancia con lo anterior y con 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.

“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”.

Pero el Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, no viene solo a salvar genéricamente la consideración de competencias propias de todas aquellas atribuidas a

los municipios andaluces por la legislación sectorial con anterioridad a la LRSAL, sino que procura mantener en manos de los municipios los servicios esenciales cuyo traslado obligatorio a las Comunidades Autónomas se impone en términos categóricos por la LRSAL, pese a que transcurra el plazo previsto para ello. Así se desprende de lo establecido en la Disposición adicional única, cuyo primer párrafo dice así:

“Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma”.

Y, por otra parte, el Decreto Ley 7/2014 persigue aclarar los requisitos precisos para que los municipios sigan ejercitando las denominadas “competencias impropias”. Como es sabido, en el marco competencial anterior a la reforma, los entes locales pudieron asumir la prestación de determinados servicios que, en puridad, no eran reconducibles a la esfera de sus competencias propias. Se trataría de servicios o actividades que, como consecuencia de las demandas ciudadanas, se prestaron a asumir por más que recayeran en la responsabilidad de otros niveles de gobierno. Se abrió, así, paso en la praxis política la denominación de “competencias impropias” para designar esas nuevas tareas, así como la de “gastos no obligatorios” y “gastos de suplencia” para denotar los costes que entrañaban para las arcas municipales. Y en la medida en que los entes locales venían, de este modo, a aliviar a los verdaderos titulares de la competencia de la correspondiente carga financiera, no ha de ser motivo de extrañeza que el desempeño de estas “competencias impropias” fuera un argumento central empleado por las asociaciones de municipios y provincias en las reivindicaciones por una mejora del sistema de financiación local¹⁰.

¹⁰ Incluso llegaron a elaborarse estudios destinados a cuantificar dicho gasto. Véase especialmente MAS FONCUBERTA/SALINAS PEÑA/VILALTA FERRER (dir.): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2004-2007*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid/Barcelona, 2011. Asimismo, VILALTA FERRER, MAITE: “Los servicios prestados por los

Es lógico, por tanto, que la reducción del gasto local a la que se había comprometido el Reino de España en el *Plan de Estabilidad* presentado a Bruselas se pretendiera atajar, entre otros aspectos, haciendo frente a estas “competencias impropias”¹¹. De esto se deja constancia en el Preámbulo de la Ley 27/2013, que enumera las siguientes “disfuncionalidades” generadas por el modelo competencial que ahora se reforma: “situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen atribuidas ni delegadas y a la dualidad de competencias entre Administraciones”. Y concluirá más adelante el Preámbulo: “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”.

Y, sin embargo, la Ley 27/2013 no cierra por completo el paso a que los municipios, por su propia iniciativa, puedan asumir esas tareas potestativas, al permitirles el ejercicio de competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación (art. 7.4 LBRL). Pero esta posibilidad se hace depender del cumplimiento de los siguientes requisitos: 1º “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 2º “no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. Supuestos cuya comprobación corresponde, respectivamente, al nivel de gobierno competente sobre la tutela financiera de los entes locales (en nuestro caso, la Junta de Andalucía) y a la Administración que preste el mismo servicio público desempeñado por el municipio en cuestión (Estado o Comunidad Autónoma).

Pues bien, como decía, el Decreto Ley 7/2014 regula también el procedimiento de emisión de informes por parte de la Junta para habilitar el ejercicio de competencias impropias por parte de los municipios, previéndose que el relativo

municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos”, en SUÁREZ PANDIELLO/UTRILLA DE LA HOZ/VILALTA FERRER: *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid/Barcelona, 2010, pág. 97 y ss.

¹¹ De hecho, según el *Plan Presupuestario para 2014 de las Administraciones Públicas*, de aquí es de donde se espera lograr la mayor reducción del gasto comprometida con la Unión Europea para el periodo 2014/2019, a saber, 3.735 millones de euros (el 46,55% del total).

a la sostenibilidad financiera se emitirá una vez resuelto el de la no ejecución simultánea del servicio (art. 2.1). Y el art. 2.2 establece cuándo ha de solicitarse a la Junta su emisión: “Los informes previstos en el apartado anterior deberán solicitarse por la entidad local con carácter previo al inicio del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como en los supuestos de modificación sustancial de las actividades o servicios que se vengán llevando a cabo o prestando, enmarcados en el ejercicio de dichas competencias...”. Ahora bien, importa notar que el Decreto Ley exonera de la obligación de solicitar tales informes en el supuesto de que se vinieran ejerciendo dichas competencias con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, en virtud del art. 8 de la LAULA y del art. 28 LBRL, “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” (art. 2.3)¹².

En resumidas cuentas, el Decreto Ley 7/2014 pretende minimizar en la medida de lo posible el impacto que la reforma local podría llevar consigo en la prestación de los servicios llevada a cabo hasta la fecha por los municipios andaluces. No ha de extrañar, por tanto, que en la sesión plenaria en la que se procedió a la convalidación del mismo el responsable del Ejecutivo en materia de gobiernos locales –y, por tanto, el impulsor de la norma– dejase bien claro que la preservación del *statu quo* preexistente a la reforma fue el objetivo esencial que condujo a su dictado. En efecto, el Sr. Valderas Sosa, Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales, destacaría en su primera intervención que una de sus finalidades primordiales era “que los ayuntamientos puedan seguir prestando los servicios municipales, tan importantes como servicios sociales, los relacionados con educación, la salud, el consumo, las políticas de igualdad; que sigan desarrollando ese papel tan importante que los ayuntamientos, en esas materia de competencia, hacen en sus municipios, y además sigan haciéndolo en colaboración con la Junta de Andalucía. [...] Frenar el desmantelamiento de los servicios que pretende, a nuestro juicio, el Gobierno central con esta reforma local; evitar que ningún ayuntamiento, ninguna diputación de Andalucía, pueda escudarse en la

¹² De acuerdo con el art. 8 de la LAULA (“cláusula general de competencia”): “Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente [competencias propias], los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno”.

Ley de Reforma Local para dejar de prestar el servicio público transcendente en cualquiera de los municipios, o cualquiera de las provincias de la comunidad”¹³. Y al proceder de este modo –proseguiría el Consejero-, no se estaría en última instancia más que protegiendo la autonomía local constitucionalmente garantizada: “Y con este planteamiento Andalucía vuelve a ponerse al frente de la defensa de la autonomía local, coincidiendo con otras comunidades autónomas. No lo hacemos en solitario, lo hacemos como hicimos los recursos de inconstitucionalidad, de la mano de otras comunidades autónomas: Castilla y León, País Vasco, Galicia..., que han dictado normas similares”.

En esta misma línea, aunque en un tono mucho más crítico contra el gobierno central impulsor de la reforma, se mantuvo –como es obvio- la intervención del portavoz del Grupo de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, el señor Serrano Jódar: “Mediante esta reforma de la Administración local, se pretende arrebatarlos los servicios públicos como la defensa de los consumidores, el empleo, servicios sociales, la atención a la mujer, lo relativo a la educación, a la sanidad, al transporte, al empleo. Sólo en servicios sociales, guarderías, ayuda a domicilio y pequeñas residencias de mayores, la cifra de puestos de trabajo en peligro supera los treinta y dos mil. En los centros de información a la mujer se perderán 448 empleos. Qué poco valoran el Partido Popular y el señor Cañete la inteligencia y el trabajo de las mujeres, qué poco valoradas están las trabajadoras que están haciendo una labor de ayuda a las familias y a las personas, que están solas y necesitan compañía”. Pero más allá del impacto que la reforma tendría para los beneficiarios y usuarios de los servicios que, probablemente, dejarían de prestarse o se prestarían de modo más deficiente, el Sr. Serrano Jódar quiso subrayar los perniciosos efectos que la misma, de aplicarse estrictamente, tendría en la propia economía andaluza: “Una ley con un gravoso impacto económico en Andalucía: 330 millones de euros en educación, 162 millones en igualdad y bienestar social, 16 millones en transporte público”¹⁴.

¹³ Y abundaría más adelante al respecto: “[...] ¿cuál es la finalidad del decreto? Es aclarar, resolver las dudas jurídicas que está generando la aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El objetivo principal, yo diría que es evitar que haya disfunción en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, y evitar vacíos competenciales, especialmente en materias como las que he anunciado antes: la sanidad, la educación, los servicios sociales, las políticas de igualdad, las políticas de consumo...” (DSPA núm. 82, IX Legislatura, 11 de junio de 2014, págs. 27-28).

¹⁴ DSPA cit., págs. 33-34.

La preservación de servicios sociales esenciales fue el principal argumento esgrimido por la portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, doña Clara Aguilera García, en defensa del Decreto Ley: “Señorías,... el Grupo Socialista... va a apoyar este decreto ley, por la urgencia, la necesidad y la alarma creada en las administraciones, en todas las administraciones –la Administración autonómica, las administraciones locales-, y sobre todo en la prestación de los servicios básicos a los ciudadanos. Es una ley equivocada, cuyo objetivo, recordemos, era el ahorro y la imposición de la austeridad, sobre todo. Se ha vulnerado la autonomía local, pero sobre todo se pretende la privatización de los servicios públicos básicos”. Y dicho esto, quiso enfatizar la contradicción que suponía que el Grupo Parlamentario Popular no se mostrase proclive a respaldar el Decreto Ley, a la vista de que varias Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular habían adoptado una normativa de semejante tenor: “Acabamos de apoyar la ley..., todos, esta Cámara, una ley muy importante, quizás de las más importantes que aprobemos en esta legislatura, la Ley de Transparencia de Andalucía. Apelaba a ese espíritu para que el Partido Popular apoyara también la convalidación de este decreto. No sé si vamos a tener éxito... Es una gran incongruencia, porque un decreto ley similar se está debatiendo, se ha puesto en marcha por gobierno del Partido Popular en Castilla y León y en Galicia. Por lo tanto, tendría poca explicación que el Partido Popular de Andalucía se opusiera a este decreto ley”¹⁵.

La portavocía del Grupo Parlamentario Popular correspondió a la señora Mestre García, quien comenzaría su intervención reprochando al Ejecutivo autonómico la falta de predisposición al diálogo que había puesto de manifiesto al articular la aplicación de la reforma local a Andalucía. “A este Gobierno le falta diálogo –interpeló la portavoz popular al Consejero-, a este Gobierno de izquierda le sobre arrogancia, sectarismo y prepotencia, y la prueba clara es este decreto. Por eso –proseguiría-, al Grupo Parlamentario Popular le hubiera gustado que se hubiera tramitado como proyecto de ley, y, es más, lo pido en esta Cámara, hoy, que se tramite como proyecto de ley”. Y una vez dicho esto, rebatió los indeseados efectos que el Ejecutivo andaluz y los grupos parlamentarios que lo sostienen atribuían inescindiblemente a la reforma local: “Ustedes hoy, cifran, una vez más, despidos..., supuestos despidos, que son los que ustedes dicen que provoca esta reforma. Ustedes han hablado, hace escasos minutos, de alarma social, y, desgraciadamente, la alarma social es la que ustedes han generado con sus mentiras, y, desde luego, jugando con los puestos de trabajo de cientos de miles

¹⁵ *DSPA* cit., pág. 36.

de ciudadanos que hoy trabajan en las administraciones locales. Y saben ustedes que es mentira, saben ustedes que es incierto, saben ustedes que las competencias están garantizadas y que hay mecanismos para continuar con las mismas en los ayuntamientos”¹⁶.

Dados los términos en que se produjo el debate parlamentario, el resultado de la votación resultaba claro de antemano: la convalidación del Decreto Ley sería apoyada exclusivamente por los grupos parlamentarios que respaldan al Ejecutivo (58 votos a favor frente a 49 votos en contra).

Manuel Medina Guerrero

¹⁶ *DSPA* cit., pág. 37.