

Fecha: 15/10/2015

ILMO. SR. VICECONSEJERO DE IGUALDAD Y POLÍTICAS
SOCIALES

Ref.: Sv. Régimen Jurídico/JCG

Exp.: 017/2015/IMP

Avda. Hytasa, nº 14
41071 - SEVILLA

Asunto: Informe competencias locales en Servicios



Con fecha 03/08/2015 ha tenido entrada en esta Consejería su escrito registro de salida de fecha 30/07/2015 por el que solicita aclaración sobre diversas cuestiones relacionadas con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) y su aplicación a las competencias locales en materia de servicios sociales en Andalucía. La petición formulada se concreta en los siguiente términos:

“ Por lo tanto, los puntos sobre los que pedimos aclaración son:

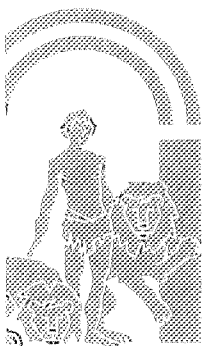
- 1.0 *¿Resulta de aplicación la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL a las competencias en materia de servicios sociales atribuidas como propias a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de esta Ley estatal?*
- 2.0 *¿Los Convenios que tiene firmados esta Consejería con Corporaciones Locales sobre materia de servicios sociales deben ser modificados e incluir una cláusula de garantía financiera?*
- 3.0 *¿Son necesarios en estos Convenios ya suscritos la necesidad de incluir informes de garantía financiera y de no duplicidad de servicios?*

En atención a tal solicitud y en virtud de las competencias que la Dirección General de Administración Local ostenta en relación con el ejercicio de las funciones encaminadas al impulso y desarrollo de las relaciones de colaboración y concierto entre entidades locales y la Administración de la Junta de Andalucía, así como, el diseño, ordenación, coordinación, control y gestión de las políticas públicas autonómicas dirigidas a las entidades locales, y de las actuaciones encaminadas al ejercicio de las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de régimen local (artículo 12.1 del Decreto 204/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local), adjunto se remite el informe solicitado.

LA DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL



Fdo. Isabel Nieves Ferrández



EXP. N°: 017/2015/IMP

INFORME SOBRE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SU APLICACIÓN A LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA.-

Se emite el presente informe a solicitud de Sr. Viceconsejero de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía y en virtud de las competencias que la Dirección General de Administración Local ostenta en relación con el ejercicio de las funciones encaminadas al impulso y desarrollo de las relaciones de colaboración y concierto entre entidades locales y la Administración de la Junta de Andalucía, así como, el diseño, ordenación, coordinación, control y gestión de las políticas públicas autonómicas dirigidas a las entidades locales, y de las actuaciones encaminadas al ejercicio de las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de régimen local (artículo 12.1 del Decreto 204/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local).

ANTECEDENTES

Con fecha 03/08/2015 tiene entrada en registro general de la Consejería de la Presidencia y Administración Local escrito del Sr. Viceconsejero de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía por el que solicita de la Dirección General de Administración Local aclaración sobre diversas cuestiones relacionadas con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) y su aplicación a las competencias locales en materia de servicios sociales en Andalucía.

La petición formulada se concreta en los siguiente términos:

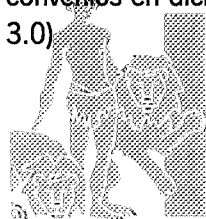
“ Por lo tanto, los puntos sobre los que pedimos aclaración son:

1.0 ¿Resulta de aplicación la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL a las competencias en materia de servicios sociales atribuidas como propias a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de esta Ley estatal?

2.0 ¿Los Convenios que tiene firmados esta Consejería con Corporaciones Locales sobre materia de servicios sociales deben ser modificados e incluir una cláusula de garantía financiera?

3.0 ¿Son necesarios en estos Convenios ya suscritos la necesidad de incluir informes de garantía financiera y de no duplicidad de servicios?

Así pues, tres son las cuestiones concretas planteadas para aclaración en el escrito de petición, las numeradas como 1.0, 2.0 y 3.0, si bien a la hora de informar sobre las mismas consideramos criterio de mejor sistemática agruparlas en dos, a saber, de un lado la referida a las competencias de las entidades locales andaluzas en materia de servicios sociales (1.0) y, de otro, las dudas planteadas en torno a los convenios en dicha materia entre la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales (2.0 y 3.0)



I.- SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DE LA LRSAL A LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES ATRIBUIDAS COMO PROPIAS A LAS ENTIDADES LOCALES POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LRSAL.-

I.1.- La organización territorial del Estado y las competencias locales

A modo de introducción, se ha de recordar *ab initio* que la LRSAL, con vigencia desde el día 31 de diciembre de 2013, vino a introducir significativas modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), entre otras, en materia de competencias de las entidades locales. Los conflictos suscitados por esta Ley en materia competencial, que han dado lugar a diversos recursos de inconstitucionalidad planteados por parlamentos y órganos de gobierno de diferentes Comunidades Autónomas del Estado español, derivan de su falta de claridad e incluso posible contradicción entre algunos de sus principios y preceptos, que podían llevar, y de hecho han llevado a algunos, a interpretaciones coincidentes con un criterio restrictivo y limitativo de las competencias, fundamentalmente de los municipios al margen, desde nuestro punto de vista, de la garantía constitucional de la autonomía municipal -artículo 140 de la Constitución española- e, incluso, de la capacidad autonómica de articular, de manera igualmente autónoma, el ejercicio de las competencias que, bajo el paraguas del Título VIII de la Carta Magna, tengan asumidas estatutariamente las nacionalidades, comunidades y regiones.

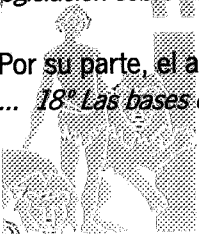
Apuntado lo anterior, cabe recordar igualmente que el artículo 137 de nuestra Carta Magna establece que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. Por tanto, ya desde nuestra Ley de leyes se deja claro que ninguna de las entidades territoriales que integran el Estado español ni, por ende, ninguna de sus respectivas Administraciones Públicas se encuentra supeditada competencialmente ni en grado de subordinación a las otras, correspondiendo a cada una de ellas las competencias que la propia Constitución o sus normas de desarrollo establezcan. Con respecto a los municipios, lo expresado aparece ratificado por el ya citado artículo 140 al sancionar que *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”*. Ciertamente, nada concreta la norma constitucional sobre el ámbito competencial de los municipios, salvo lo expresado, por lo que habrá de extraerse de lo que se recoge en la misma respecto de las otras entidades territoriales y en lo que se establezca en las distintas leyes regulatorias de la materia. En este marco general, hay que destacar el papel que juegan los Estatutos de Autonomía de segunda generación, como es el caso del andaluz, que, además de formar parte del bloque de constitucionalidad, contiene previsiones sobre distintos aspectos del régimen local que han de ser especialmente defendidas, al determinar de forma pormenorizada verdaderas competencias municipales que pueden ser ampliadas por normas con rango de ley, operando de hecho como un estatuto de los municipios, a los que garantiza un ámbito propio, estable y mínimo de actuación.

Y respecto de esta cuestión de la organización y competencias municipales, el artículo 148.1 de la Constitución establece que *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

... 2º Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.”

Por su parte, el artículo 149.1 afirma que *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

... 18º Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ...”



Pues bien, dentro de lo que la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido a definir como “bloque de constitucionalidad” se recogen en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, diversos preceptos clarificadores de la cuestión. A destacar en este punto que, haciendo uso de la prerrogativa de asunción competencial recogida en el citado artículo 148.1.2º de la norma constitucional, el artículo 60.1 del Estatuto de Autonomía recoge la competencia autonómica exclusiva en materia de régimen local, respetando el artículo 149.1.18º de la Constitución y el principio de autonomía local, e incluye dentro de tal competencia exclusiva *“b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III”*. En concordancia con ello, como se detallará más adelante, los artículos 92 y siguientes del Estatuto hacen referencia a las competencias municipales y provinciales en Andalucía.

I.2.- Las competencias locales en la LRSAL

Sentadas las precedentes premisas y en aplicación de la competencia estatal exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la LRBRL, tras ser reformada por la LRSAL, recoge una serie de preceptos que se hace necesario recordar a los efectos de la cuestión que estamos analizando.

De esta manera, el artículo 2.1 de la LRBRL determina que *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

Por su parte, el artículo 7 de la citada LRBRL, tras su modificación por la LRSAL, dispone que

“1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”.

Con ello, se evidencia que el requisito previo determinante es la exigencia de mandato legal, sin que la literalidad ni la interpretación constitucional del precepto permita deducir que la determinación de las competencias propias de las entidades locales referidas deba ser a través de una Ley de carácter especial-marco, de bases, orgánica- o limitada al ámbito competencial del Estado español, con exclusión de las leyes autonómicas.

Finalmente, el artículo 25 de la LRBRL, en su novedosa redacción, dispone en su apartado 1 que *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.”*; y establece en el apartado 2 del mismo que *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:...”*, incluyéndose una relación detallada de las mismas, para en el artículo 26 fijar una serie, igualmente detallada, de servicios a prestar obligatoriamente por los municipios. Por su parte, el artículo 36.1 de la LRBRL, tras establecer que *“Son competencias propias de la Diputación (debió recogerse “Provincia”, como en el artículo 25 se expresó correctamente la entidad “Municipio” y no su órgano de gobierno “Ayuntamiento”) o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las*

leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:...”, pasando a continuación a relacionar una serie de ellas.

I.3.- Efectos de la LRSAL sobre la legislación anterior

Si bien la pregunta planteada por el solicitante de este informe se refiere exclusivamente a la legislación autonómica anterior a la LRSAL, la cuestión, a la vista de esta novedosa regulación del régimen competencial introducido por la LRSAL en la LRBRL, se centraría inicialmente en dilucidar si las leyes, estatales o autonómicas, pueden ir más allá que la legislación básica estatal en orden al establecimiento de las competencias locales de los municipios y provincias, o si, por el contrario, la Ley de Bases, tal como ha quedado redactada tras la LRSAL, supone un límite máximo cuantitativo y cualitativo de aquellas.

Así, de esta última manera, fue inicialmente interpretado por algunos operadores jurídicos -singularmente la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)- e incluso por algunos órganos de la Administración General del Estado, el artículo 25.2 de la LRBRL en su nueva redacción. Y ello, básicamente, en función del criterio mantenido por el Consejo de Estado en su dictamen nº 567/2013, de 26 de junio de 2013, al anteproyecto de la LRSAL al afirmar expresamente que:

“... el anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LRBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema que el anteproyecto configura la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito. De hecho, son muchas las Comunidades Autónomas que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el actual sistema y han aprobado en el ejercicio de sus competencias leyes en las que se confieren competencias concretas a los Municipios. Ocurre, sin embargo, que tras la entrada en vigor de la ley proyectada tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LRBRL, convirtiéndose así en lo que el anteproyecto denomina "competencias impropias". Por tanto, esas competencias, referidas a materias respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los correspondientes Municipios si, efectuada la evaluación prevista en la disposición transitoria novena, se constata que cumplen con los requisitos que impone el nuevo artículo 7.4 de la LRBRL. La constitucionalidad de estas previsiones ha sido cuestionada por varias de las entidades y organismos que han formulado alegaciones al anteproyecto.

A juicio del Consejo de Estado, a la luz de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución para establecer las bases del régimen local antes analizada, no cabe objetar que el Estado lleve a cabo una reducción del ámbito competencial de los Municipios, pues, siempre que respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal, puede en el ejercicio de dicha competencia ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales. Y si como consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los Municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser estas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Puede este, en definitiva, efectuar una redefinición del ámbito competencial municipal, por más que ello obligue al legislador autonómico a introducir en su ordenamiento los ajustes necesarios.”

En idéntico sentido y aun de manera más tajante si cabe, el Consejo de Estado, en su dictamen nº 338/2014, de 22 de mayo de 2014, sobre la interposición de conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, manifiesta que *“La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 de la LRBRL con el objeto de que los Municipios sólo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio*

de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL.”.

En resumen, el Consejo de Estado entendió que el catálogo de materias recogido como de competencia propia de los municipios en el artículo 25.2 de la LBRL, según el anteproyecto de LRSAL que informó, suponía una suerte de *númerus clausus* competencial que, de alguna manera, derogaba tácitamente toda la anterior legislación autonómica y estatal reconocedora de competencias locales propias y que obligaría a las Comunidades Autónomas a adaptar su normativa a este criterio y a estos límites.

En contra de las referidas opiniones, la Consejería competente sobre régimen local siempre ha mantenido la interpretación de que, a la espera de una eventual sentencia del Tribunal Constitucional aun pendiente en relación con los recursos formulados por el Gobierno de la Junta de Andalucía y el Parlamento andaluz, entre otros, contra determinados preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), el artículo 25 de la LBRL, en su nueva redacción, no es un máximo, sino un mínimo estatal competencial de los municipios españoles.

Esta interpretación encuentra su fundamento en consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, cuyo Fundamento Jurídico 3, en su apartado a), recoge que *“Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede diferida al legislador competente por razón de la materia.”* Según ello la función encomendada a la legislación básica es garantizar las mínimas competencias que dotan de contenido la efectividad y garantía de la autonomía local. De esta forma, nos mostramos contrarios al criterio de que la reforma que introduce la LRSAL haya invertido este modelo, de tal modo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales hayan perdido su vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal, sino que por contra consideramos que dicha reforma local consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25.2 de la LBRL, reduciendo, de acuerdo con la mencionada doctrina, 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. Por tanto, según esta nuestra interpretación, las competencias atribuidas por la Comunidad Autónoma a las entidades locales deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos por las normas de atribución.

Definitivamente, 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 Local, ha venido a ratificar de manera determinante tal criterio inicial de la Consejería competente en materia de Administración Local y recogió en su preámbulo lo expresado en el párrafo anterior. Efectivamente, la citada norma con rango de Ley deja sentado en su parte dispositiva y *ab initio* -artículo 1- que *“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”*. Así pues, frente a cualquier duda que hubiera podido surgir tras la entrada en vigor de la LRSAL, esta norma andaluza clarifica de manera determinante que cualquier competencia que ya correspondiere a las entidades locales por mandato legal con anterioridad al 31 de diciembre de 2013, se mantiene inalterable en cuanto a su titularidad y ejercicio.

En el mismo sentido, el resto de normas de rango legal de las otras Comunidades Autónomas que han regulado sobre la materia: Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (Galicia); Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la comunidad autónoma de La Rioja; Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; y Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Es de resaltar que, contrariamente a lo que ha ocurrido con otros preceptos de algunas de las referidas normas autonómicas, la manifestación en las mismas de que las competencias reconocidas como propias de las entidades locales por alguna norma de rango legal anterior a la LRSAL, general o sectorial, lo siguen siendo y, por tanto, no precisan para su ejercicio de los informes a que se refiere el artículo 7.4 LRBRL no ha recibido ningún tipo de reproche, objeción o inicio de impugnación oficial por parte de los correspondientes órganos de la Administración General del Estado en relación con su constitucionalidad.

Así pues, como primera conclusión acerca de las disquisiciones precedentes, ***las competencias propias reconocidas como tales a las distintas entidades locales por norma anterior a la entrada en vigor de la LRSAL, con rango de Ley, general o sectorial, continúan manteniendo tal carácter de competencias propias locales.***

I.4.- Situación de las competencias locales propias en materia de servicios sociales en Andalucía tras la LRSAL

La LRSAL, en el aspecto concreto de los servicios sociales, ha venido a introducir una modificación sustancial en el catálogo de materias de competencias propia de los municipios españoles que recoge el artículo 25.2 de la LRBRL. Así, mientras que la anterior regulación establecía como materias susceptibles de atribución de competencias propias al Municipio las relativas a *“k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”*, la nueva normativa ha suprimido esta referencia, sustituyéndola por un nuevo apartado *“e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*, con lo que se ha reducido el amplísimo reconocimiento de la redacción anterior respecto de las competencias municipales propias en materia de servicios sociales.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, como ya se ha apuntado y en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre régimen local, incluye dentro de la misma la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III (artículo 60.1). Tal determinación se lleva a cabo para los municipios en el artículo 92.2, que afirma que *“Los Ayuntamientos (debió referirse a los municipios, que es la entidad local, y no a su órgano de gobierno) tienen competencias propias sobre ...”*, incluyéndose, en relación con las competencias de servicios sociales a que se refiere este informe, exclusivamente la *“c) Gestión de los servicios sociales comunitarios”*. Así pues, estatutariamente ya aparece fijado que la gestión de, al menos, una parte de los servicios sociales en Andalucía, los

denominados en la legislación sectorial como "comunitarios", corresponde como competencia propia a los municipios andaluces. En su virtud, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), en su artículo 9.3, reconoce como competencia propia de los municipios andaluces:

"Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:

- a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.*
- b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.*
- c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial".*

No obstante, y en relación con el resto de los servicios sociales, los denominados "especializados", es importante resaltar que el mismo artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía finaliza con el siguiente subapartado: *"ñ) Las restantes materias que con este carácter (de competencia municipal propia) sean establecidas por las leyes"*, lo que supone una remisión expresa a la regulación legal sectorial. Por tanto, en relación con tales servicios sociales especializados -p.e., equipos de tratamiento familiar para menores en situación de riesgo, centros y servicios de tratamiento de personas con drogodependencias, ...- habrá que acudir a las leyes sectoriales para constatar si existe o no competencia local con carácter de propia de las entidades locales andaluzas.

De otro lado, en cuanto a las provincias, el artículo 96.3 del Estatuto, en sus apartados a) y b), precisa que *"serán competencia de la Diputación (de nuevo se confunde órgano -Diputación- con entidad territorial -provincia-) las siguientes:*

- a) La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma.*
- b) Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma".*

Por su parte, el artículo 11.1 de la referida LAULA, incluido dentro de la sección tercera del capítulo II de la misma, denominada "Competencias propias de las provincias", recoge las competencias de estas entidades locales para asistencia a los municipios prescribiendo que:

"1. Con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, las competencias de asistencia que la provincia preste a los municipios, por sí o asociados, podrán consistir en:

- a) Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico.*
- b) Asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales.*
- c) Asistencia material de prestación de servicios municipales."*

Por todo lo expresado, resulta evidente la conclusión en este punto de que ***a la entrada en vigor de la LRSAL -31 de diciembre de 2013-, los municipios y provincias de Andalucía ostentaban competencia propia en materia de servicios sociales comunitarios, así como en aquellos servicios sociales especializados en que la tengan reconocida, a través de Ley sectorial previa a dicha fecha y, por aplicación de la conclusión recogida en el anterior apartado, tales competencias continúan manteniendo tal carácter de propias locales.***

I.5.- Las competencias propias previas a la LRSAL en materia de servicios sociales y la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL

No obstante, el criterio interpretativo general apuntado deberá analizarse específicamente desde el prisma de diversas competencias que reciben un tratamiento especial en la LRSAL a través de disposiciones adicionales y transitorias y, entre ellas a los efectos de este informe, “las competencias relativas a servicios sociales”, que así es como aparecen conceptuadas en la rúbrica de la disposición transitoria segunda de la LRSAL que establece que:

“1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en 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 prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”.

En una primera lectura, de la mera literalidad del párrafo primero del apartado 1 de la disposición - *“Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en 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 prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local”*- podría desprenderse en principio que todas las competencias en materia de prestación de los servicios sociales, así como de promoción y reinserción social, previstas previamente a la entrada en vigor de la LRSAL como propias de los municipios y que venían siendo ejercidas por municipios, provincias y, en su caso, por otras entidades locales andaluzas, en el ámbito material previsto en el antiguo artículo 25.2 k) de la LRBRL: *“Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”*, salvo las recogidas en el nuevo artículo 25.2 e) - *“Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*, pasarían a ser titularidad de la Comunidad Autónoma que, inicialmente y siempre antes del último día del año 2015, habría de asumirlas.

Pero la interpretación expuesta chocaría de manera frontal con lo ya expresado sobre la garantía constitucional de la autonomía local y la de las propias Comunidades Autónomas a la hora de ejercer y, consecuentemente, atribuir legalmente las competencias asumidas estatutariamente. Es decir, contrariamente al criterio del Consejo de Estado, entendemos que la nueva regulación introducida por las

LRSAL en la Ley reguladora de las bases del régimen local no puede ser utilizada como instrumento legítimo para subvertir la organización de que, con absoluto respeto a la Ley de bases antes vigente, se ha dotado la Comunidad Autónoma a través de su marco estatutario y las leyes que lo desarrollan para el ejercicio y, en su caso, redistribución de la titularidad competencial en su territorio.

Además, una lectura más detenida del precepto nos permite poner el énfasis, en primer lugar, en la expresión *“competencias que se preveían como propias de los Municipios”*, con independencia de la Entidad que viniera ejerciéndolas. Es decir, la norma de transitoriedad solo es aplicable a las competencias que tengan un entronque legal en el que se marque o se permita entender que se reconocen como propias de los Municipios. A *sensu contrario*, aquellas competencias en materia de prestación de los servicios sociales, y de promoción y reinserción social que no estuvieran recogidas como propias de los Municipios en Ley alguna, las ejerciera quien las ejerciera, -es decir, las competencias delegadas o las que se asumieron por las Entidades Locales como competencias complementarias al amparo del extinto artículo 28 de la LRBRL-, no se ven concernidas por la disposición transitoria segunda de la LRSAL.

La regulación recogida al efecto en la Disposición Adicional Única en 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 Local pretendió evitar aquella interpretación irrespetuosa desde nuestro punto de vista, con la autonomía local y autonómica. De esta forma, entendemos que, tanto en esta disposición adicional que finalmente ha visto la luz como en las distintas versiones de la misma generadas durante el procedimiento de elaboración de la norma ha quedado suficientemente aclarada la voluntad del legislador, sentada en norma con rango legal, que las competencias municipales en materia de gestión de servicios sociales comunitarios seguirían bajo la titularidad y ejercicio municipales. En relación con las provincias nada se recoge, pero podría interpretarse sin mayor controversia que, consecuentemente, también las competencias propias provinciales de carácter asistencial a los municipios que tuvieran que ver con la gestión de los servicios sociales comunitarios podrían seguir ejerciéndose como tales por aquellas.

En este sentido, en uno de los últimos borradores del proyecto de lo que definitivamente sería el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, la disposición adicional única ofrecía la siguiente redacción: *“A los efectos previstos en las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, las competencias propias de los municipios sobre la gestión de los servicios sociales comunitarios, contenida en el artículo 92.2 c) del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y sobre promoción, defensa y protección de la salud pública, prevista en el artículo 9.13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, en relación con el artículo 92.2 ñ) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, seguirán siendo ejercidas con tal carácter de propias por los municipios, sin alteración de su sistema de financiación”*.

Finalmente, esta redacción se sustituyó por lo que al respecto se decía en el Decreto-ley de Castilla-León (que no había sido objetado por la Administración del Estado), expresando lo siguiente:

“Disposición adicional única. Competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales.

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.

El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por éstas, de conformidad con las previsiones de la norma

de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local”.

En primer lugar, ha de ponerse de manifiesto que esta disposición adicional en el primero de sus párrafos tiene una redacción similar a la contenida en la disposición transitoria segunda de la LRSAL, de forma que contempla que se asuman en un momento determinado por la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias que se preveían como propias, entre otras, en materia de prestación de servicios sociales -no especificando que sean comunitarios o especializados-, mientras que en el párrafo segundo establece que las competencias atribuidas a las entidades locales en la mismas materias, entre otras, en materia de prestación de servicios sociales, con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, continuarán siendo ejercidas por éstas, de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Se considera que estos párrafos guardan la debida coherencia tanto en su finalidad como en su literalidad, puesto que el primero de los mismos se refiere a las competencias que se “preveían” como propias antes de la reforma local y que en la actualidad ya no lo sean, mientras que el segundo dispone que continuarán siendo propias las competencias locales atribuidas por la legislación autonómica. Por tanto, el primero de los preceptos no puede por menos que referirse a aquellas materias que con anterioridad a la reforma local eran consideradas competencias propias por recogerlo así la legislación estatal y que tras la misma dejarían de serlo por no estar ya previstas en la mencionada legislación, concretamente en el caso que analizamos, aquellos servicios sociales que, en las materias previstas en la anterior letra k) del artículo 25.2 de la LBRL, no estuvieran atribuidos a las entidades locales por la legislación autonómica pero sí por ley estatal que haya sido objeto de derogación, cuya titularidad tendrá que ser asumida por la Comunidad Autónoma de la forma prevista en la disposición transitoria segunda de la LRSAL. Coherentemente con lo anterior, el segundo párrafo del precepto prevé la inaplicabilidad de lo dispuesto en el primer párrafo a las competencias propias atribuidas por la legislación autonómica en materia de servicios sociales, sean comunitarios o especializados.

Por todo lo expuesto, ha de interpretarse que, en concordancia con artículo 1 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, la norma, tras aludir al cumplimiento, como no podía ser menos, del mandato contenido en la disposición transitoria segunda de la LRSAL, pretende clarificar que no resulta de aplicación sus previsiones a las competencias, entre otras, en materia de servicios sociales, atribuidas como propias a las entidades locales por la legislación autonómica.

Esta interpretación se fundamenta en un análisis valorativo conjunto de la reforma legal operada desde el punto de vista al menos de la normativa autonómica desarrollada por las distintas Comunidades desde la entrada en vigor de la LRSAL que parte, como se ha dicho, de entender que las competencias atribuidas como propias a las Entidades Locales por normas con rango de Ley anteriores a la LRSAL no pueden verse suprimidas por dicha reforma legal, sea mediante la introducción de nueva regulación en la LBRL, sea mediante disposiciones de la propia LRSAL. En ese sentido, la referencia que la disposición transitoria segunda de la LRSAL hace a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de *“competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”* se ha de entender referida solo y exclusivamente a las que encontraban su único amparo legal en el propio artículo 25.2.k) de la LBRL antes de la LRSAL, mas nunca puede afectar a aquellas competencias en materia de servicios sociales que tuvieran atribuidas como propias las entidades locales en virtud de leyes autonómicas o estatales aprobadas previamente a la entrada en vigor de la LRSAL, que continúen vigentes. Esta interpretación, en todo caso, es respetuosa con los principios de autonomía local y regional ya expresados que, bajo el primer criterio presentado dejaría en papel mojado todo mandato de la máxima norma autonómica, su Estatuto, sobre atribución de competencias propias a las entidades locales y, con ello, sobre sus propias competencias en materia de régimen local (en el caso

de Andalucía, competencia exclusiva -con respeto al art. 149.1.18ª de la Constitución y de la autonomía local según lo establecido en el artículo 60).

Por tanto, partiendo de que las únicas competencias propias de las entidades locales en materia de servicios sociales que, en su caso, deberían ser asumidas por las CCAA serían las que estaban recogidas en leyes estatales antes de la entrada en vigor de la LRSAL y ya no lo están por haber sido derogadas por la LRSAL, careciendo por tanto de cobertura legal para seguir siendo consideradas como propias, habría de analizarse si las competencias locales en materia de servicios sociales previstas en el anterior artículo 26 de la LBRL de 2 de abril de 1985 (derogado tras la entrada en vigor de la LRSAL), que excedan de las recogidas en las normas autonómicas con el carácter de propias, deberían ser asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Concretamente, las consistentes en prestación de servicios sociales en municipios de más de 20.000 habitantes, que no estén previstas como competencia propia local en norma con rango de ley autonómica. Para acometer dicho estudio, se deberían tener en cuenta tres aspectos:

- Primero: cuáles son los servicios sociales que tienen la consideración de servicios sociales especializados.
- Segundo: si la normativa autonómica posterior a la LBRL de 2 de abril de 1985, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en servicios sociales, ha podido desplazar la regulación del mencionado artículo 26, referido a los municipios de más de 20.000 habitantes.
- Tercero: en lo que respecta a las provincias y en relación con los servicios sociales especializados, la regulación contenida en el artículo 18 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, por la que la Junta de Andalucía delega en las diputaciones provinciales la gestión de los centros y establecimientos de servicios sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal, norma que no ha sido derogada, ni expresa ni tácitamente.

Por ello, y como conclusión final de este punto del informe ***se debe entender ajustado al régimen de distribución competencial del Reino de España y a la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional antes citada el criterio interpretativo mantenido en el ya transcrito artículo 1 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, en cuya virtud todas aquellas competencias en materia de servicios sociales (ya sean comunitarios como especializados) reconocidas como propias por normas con rango de Ley autonómica anterior a la LRSAL, se continuarán ejerciendo por la entidad local a la que dichas competencias le resultaron atribuidas como propias, no siéndoles de aplicación la imposición de traspaso de la titularidad a la Comunidad Autónoma a que se refiere la disposición transitoria segunda de la LRSAL.***

Asimismo, de acuerdo con el mencionado criterio interpretativo, que no ha recibido ningún tipo de reproche u objeción de constitucionalidad por parte de los correspondientes órganos de la Administración General del Estado, continuarán siendo ejercidas como propias por las entidades locales aquellas competencias en materia de servicios sociales reconocidas como propias por la legislación estatal anterior a la LRSAL, que continúe en vigor.

Consecuentemente, conforme a lo señalado en el párrafo primero de la disposición adicional única del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, la Comunidad Autónoma de Andalucía tendrá que asumir aquellas competencias que se preveían como propias de las entidades locales en la legislación estatal derogada por la LRSAL, y que no tengan cobertura legal para ser ejercidas con tal carácter por otras normas estatales ni por la normativa autonómica. Todo ello, conforme a las prescripciones recogidas en los apartados 2, 3 y 4 de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, esto es, previo la elaboración de un plan autonómico de evaluación del servicio concreto, que contenga la posible, dice la norma

“reestructuración e implantación de los servicios”, y añadimos nosotros, “o modificación y supresión”, y siempre con el límite claramente determinado de que la gestión autonómica de tales servicios no suponga un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. Pero además, habrá de tenerse en cuenta para la aplicación de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, lo señalado en su apartado 1, reiterado en el 5 de la misma, en que se condiciona la asunción por parte de las Comunidades Autónomas a que la misma se haga “en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales”. Y ello, porque si tales términos no están previstos en la regulación sobre financiación autonómica y de las Haciendas locales preexistente a la fecha de vencimiento del plazo, difícilmente podrá cumplirse la condición exigida por la propia transitoria.

Por último, recordar que las competencias que han venido ejerciendo los municipios y las provincias sin el carácter de propias (es decir las competencias delegadas y las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación) no tienen que ser asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

II.- SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LRSAL A LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.-

Como cuestión previa debemos tener en cuenta que los convenios interadministraciones son meros instrumentos para, entre otras finalidades, el ejercicio consensuado de competencias que, en la materia de que se trate, ostenten cada una de las Administraciones firmantes. Y es importante resaltar este extremo por cuanto, como ya apuntamos al inicio del presente informe, este es un nuevo ejemplo de los distintos elementos de confusión y fricción que han surgido en relación con el régimen local tras la aprobación de la LRSAL, toda vez que, como comprobaremos, se mezcla sin gran sentido sistemático la regulación del instrumento -convenios, acuerdos y resto de instrumentos de colaboración entre Administraciones públicas- con el régimen jurídico de las competencias y las materias que pueden ser objeto de imputación competencial. Por eso, como primer punto, hay que dejar sentado que, en el presente análisis normativo, el estudio de la regulación que la LRSAL establece en materia de convenios se va a ver siempre condicionado por la premisa de cuál sea el tipo de competencia local que, tras la nueva regulación establecida especialmente en el nuevo artículo 7 de la LRBRL, se pretende articular mediante los convenios en cuestión, esto es, competencia propia de la entidad local, competencia delegada por otra Administración pública o, competencia distinta de una y de otra -las denominadas “competencias impropias” en el anteproyecto de la LRSAL-.

II.1.- Los convenios en la LRSAL

En primer lugar vamos a recordar la regulación que, al respecto, recoge la LRSAL.

Así, la LRBRL se refiere en varios artículos a los convenios de cooperación entre las administraciones públicas. Entre ellos el artículo 57, modificado por la LRSAL en su punto dieciseis, establece en su apartado 1 que *“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que*

suscriban.”, y en su apartado 2 que “La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

De otro lado, el artículo 57 bis de la LRBRL, introducido por el punto diecisiete de la LRSAL y denominado *“Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas”*, estipula en su apartado 1 que *“Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. ... ”*, procediendo a continuación a regular el contenido de tal cláusula de garantía. Asimismo, el apartado 2 de este artículo dispone que los *“Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor”*.

Queremos apuntar, en relación con el tema de los convenios, que la Comunidad Autónoma de Andalucía en todo momento ha interpretado que, por las razones que más adelante se expondrán, el reflejado artículo 57 bis de la LRBRL y, por ende, la exigencia de cláusula de de garantía de pago únicamente es predicable de los convenios relativos a competencias delegadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en favor de entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago para aquella. Por tanto y a *sensu contrario*, los convenios que, sea cual sea la tipología de competencias locales a cuyo ejercicio se refieran, no impliquen tales obligaciones y compromisos económicos para la Comunidad Autónoma, así como los convenios que sí impliquen dichas obligaciones o compromisos de pago pero se refieran al ejercicio de competencias que la entidad o entidades locales ostente como propias o como distintas de sus competencias propias y atribuidas por delegación no precisarán de la cláusula de garantía de pago que recoge el precepto en cuestión.

Para cerrar la regulación concreta que, en materia de convenios recoge la LRSAL, los precedentes artículos han de ponerse en relación con el punto 1 de su disposición adicional novena, titulada *“Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales”*, según la cual *“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, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto”*.

II.2.- Los convenios y la normativa andaluza de aplicación de la LRSAL

Para aclarar la aplicación al ámbito andaluz de este precepto de transitoriedad, 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 Local, regula los procedimientos necesarios para la adaptación prevista en la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos por la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales antes de la entrada en vigor de la a Ley 27/2013, de 27

de diciembre, en que, aquella, financie competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las delegadas, para los que prevé que quedarán sin efecto en dicha fecha en el caso de que la adaptación no se lleve a cabo.

A tal fin, el Decreto-Ley recuerda, en primer lugar, el plazo de acomodación a la LRSAL de los convenios precitados que ya venía prefijado en la disposición transitoria novena de aquella, es decir, hasta el día 31 de diciembre de 2014:

“Artículo 6. Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos con las entidades locales.

En ejecución de lo previsto en la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de la misma, entre la Junta de Andalucía y las entidades locales de Andalucía, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las delegadas, se adaptarán antes del día 31 de diciembre de 2014 a lo dispuesto en la misma, de la forma que se establece en los artículos siguientes.”

Seguidamente, regula en su artículo 7 la adaptación de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación con financiación autonómica para el ejercicio local de competencias delegadas -se entiende que por la propia Administración andaluza- suscritos con anterioridad a la vigencia de la LRSAL, conforme a la siguiente redacción:

“1. En el caso de competencias delegadas, en el convenio, acuerdo o instrumento de cooperación se añadirá, mediante una adenda, la 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 a aplicar retenciones en las transferencias que le corresponda 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.

Previamente a la suscripción de la adenda será preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería competente en materia de Hacienda, que se solicitará por la Consejería competente en la materia objeto del convenio, acuerdo o instrumento.

2. En el caso de que hubieran sido suscritos por entidades instrumentales, será solicitado por la Consejería a la que se encuentre adscrita.”

Así, en resumen, la norma obliga a que en los casos de convenios referidos a competencias delegadas se añada, mediante adenda, la cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Junta de Andalucía, prevista en el artículo 57 bis de la LBRL, previo informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Y en su artículo 8, el Decreto-Ley desarrolla el procedimiento para la adaptación de los instrumentos en que la Comunidad Autónoma financie el ejercicio de competencias locales distintas de las propias y de las delegadas, igualmente suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL entre la Junta de Andalucía y las entidades locales de Andalucía. Este precepto recoge la siguiente regulación:

“1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que la financiación de la Junta de Andalucía vaya dirigida al ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, deberán adaptarse a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de la siguiente forma:

a) Las partes que lo suscribieron efectuarán una valoración sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de estas competencias, previo informe vinculante de la Consejería competente por razón de la materia sobre la inexistencia de duplicidades en la prestación de los servicios o en la realización de las actividades que constituyen el objeto de la cooperación, conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de este

Decreto-ley. En el caso de que en dicha valoración se concluya la continuación de la colaboración se suscribirá por las partes como adenda al convenio.

b) 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 presente Decreto-ley.

2. En el caso de que la valoración o el informe previstos en el apartado anterior sean negativa o desfavorable, el convenio quedará sin efectos a 31 de diciembre de 2014.”

Por tanto, cuando lo que financia la Junta de Andalucía mediante el convenio es el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se establece un procedimiento de adaptación similar al establecido los artículos 2 a 5 de la norma para el ejercicio de estas competencias por las entidades locales.

Así, tras exigirse una inicial valoración positiva de cada una de las partes sobre la oportunidad de la continuación de la colaboración -aunque no se diga expresamente, suponemos que a través del mismo instrumento del convenio-, se impone un previo informe, que resulta vinculante, de la Consejería de la Junta de Andalucía competente por razón de la materia sobre que la prestación de servicios y las actividades recogidas en el convenio en cuestión para ser ejercidas por la entidad local no suponen duplicidad, por no confluir 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, así como cuando las actuaciones y servicios tengan la consideración de complementarios de los que realice la administración autonómica.

Con posterioridad al mismo y contando con la valoración positiva de la continuidad del convenio por ambas partes, la Consejería de Hacienda y Administración Pública, previa solicitud de la entidad local deberá emitir informe, igualmente vinculante, sobre la sostenibilidad financiera de los servicios y actividades objeto del acuerdo, conforme especialmente al punto 4 del artículo 5 del Decreto-Ley.

II.3.- El Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la regulación de los convenios

Tras la aprobación de citado Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, y su posterior convalidación por el Parlamento de Andalucía el día 11 de junio de 2014, la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, advirtió determinadas discrepancias en relación con, entre otros preceptos, el artículo 8 del referido Decreto-Ley andaluz. Con la finalidad de intentar alcanzar un acuerdo que evitara el posible recurso de inconstitucionalidad y conforme al cauce previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se convocó la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía prevista en el artículo 220 del Estatuto de Autonomía para Andalucía la cual, finalmente, ha llegado a los acuerdos contenidos en el documento publicado y que ha evitado la presentación del recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno de la Nación.

La discrepancia inicial, no mantenida posteriormente como veremos, de la Administración General del Estado en relación con el precepto lo era, en resumen, por entender que la adaptación de convenios, acuerdos y resto de instrumentos de cooperación, en estos casos de financiación del ejercicio por las Entidades locales de competencias distintas de las propias y de las delegadas, exigía cumplir, como en el supuesto de financiación de competencias delegadas, con la previsión del artículo 57 bis de la LRRL de inclusión de una cláusula de

garantía de cumplimiento consistente en la autorización por las Comunidades Autónomas a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

La Comunidad Autónoma, durante el proceso de diálogo y deliberación argumentó, en resumen, lo siguiente:

- El artículo 57 bis de la LBRL se refiere en todo momento a las competencias delegadas tanto en su título como en su contenido. Cuando la norma se ha querido referir también a las competencias distintas de las propias y de las delegadas lo ha hecho expresamente y sin lugar a dudas, como ocurre en la disposición adicional novena de la LRSAL.
- La cláusula financiera tiene pleno sentido en los convenios sobre el ejercicio de competencias delegadas, al tratarse del ejercicio de una competencia de la Comunidad Autónoma, a la que interesa su prestación por las entidades locales, a lo que estas se avienen, y que por tanto se ha de financiar por aquella íntegramente. En el caso del ejercicio por las entidades locales de competencias impropias es el interés de las entidades locales lo que aboca a ello, por lo que no tienen por qué ser financiados por la Comunidad Autónoma, aún cuando podría hacerlo en parte, como viene ocurriendo, en virtud de convenio. Por ello, no existe el mismo interés de asegurar el pago de las cuantías a que esté obligada la Junta de Andalucía: la iniciativa en el primer caso es de la Comunidad Autónoma y en el segundo de las entidades locales-municipios. En suma la financiación autonómica en el caso de convenios para el ejercicio de competencias delegadas es esencial, mientras que no lo es en los supuestos de convenios para el ejercicio de competencias distintas de las propias o de las delegadas.
- Por otro lado, la inicial interpretación de la Administración General del Estado permitiría que en el caso de convenios relativos a competencias distintas de las propias y de las delegadas si la Comunidad Autónoma, por su propio interés, considera que no procede la continuación de tal actuación, le bastaría con dejar de suscribir la cláusula de garantía de pago, dejando decaer los convenios, con lo que las consecuencias negativas serían para las entidades locales.
- Según el dictamen del Consejo de Estado al proyecto de la LRSAL *“El régimen de delegación de competencias se completa con las previsiones contenidas en el nuevo artículo 57 bis, a cuyo tenor las entidades locales solo podrán aceptar delegaciones de competencias o suscribir convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas cuando, en caso de que contengan obligaciones financieras que se concreten en compromisos de pago a cargo de estas, se incluya una cláusula de garantía del cumplimiento de tales compromisos, autorizando a la Administración General del Estado a practicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.”*. Resulta así constatable que también el Consejo de Estado entendió que el nuevo artículo 57 bis de la LBRL se refería exclusivamente a los convenios relativos a competencias delegadas.

Finalmente se llegó a un Acuerdo de 28 de febrero de 2015, de la Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con 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 Local (B.O.J.A. Nº 56, de 23 de marzo de 2015). En el mismo y referido al precepto objeto del debate, finalmente no se ha acordado nada de forma expresa si bien el Acuerdo, tras recoger en su punto 1º) este precepto como uno de los que son objeto de la discrepancia, en el punto 2º) recoge expresamente que *“En razón del acuerdo alcanzado, ambas partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas y concluida la controversia planteada”*, por lo que consideramos que ha de

interpretarse que, en este punto, la discrepancia inicial ha desaparecido en el transcurso del debate, deviniendo por tanto pacífica la literalidad del mismo.

Por tanto, **independientemente de los requisitos exigidos por la normativa para el ejercicio de las competencias propias, delegadas o distintas de ambas, en lo referido al instrumento en que se pueden articular las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno, es decir, el convenio, son varias las conclusiones que hemos de extraer de lo recogido y argumentado en este punto II del informe:**

- ***Los convenios, acuerdos o instrumentos de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y entidades locales andaluzas, sea cual sea la fecha de su firma, en los que no se contemplen obligaciones financieras o compromiso de pago por parte de aquella, no han de incluir, lógicamente, la cláusula de garantía prevista en el artículo 57 bis de la LBRL.***
- ***A los convenios, acuerdos o instrumentos de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y entidades locales andaluzas, vigentes a la fecha de entrada en vigor de la LRSAL -31 de diciembre de 2013- o suscritos con posterioridad, en los que se recoja financiación por parte de aquella para el ejercicio por estas de sus competencias propias, tampoco les es de aplicación lo regulado en la materia por la LRSAL y el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo.***
- ***Los convenios vigentes a la fecha de entrada en vigor de la LRSAL -31 de diciembre de 2013- o suscritos con posterioridad, entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y entidades locales andaluzas en los que se recoja financiación por parte de aquella para el ejercicio por parte de estas de competencias distintas de las propias o de las delegadas por la Comunidad Autónoma, no tendrán que incluir la cláusula de garantía de pago prevista en el artículo 57 bis de la LBRL.***
- ***Los convenios que se suscriban o prorroguen a partir del día 31 de diciembre de 2013 entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y entidades locales andaluzas en los que se recoja financiación por parte de aquella para el ejercicio por parte de estas de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma, deberán incluir la cláusula de garantía de pago prevista en el artículo 57 bis de la LBRL.***

Es cuanto cabe informar.

Fdo.: Juan Alfonso Medina Castaño

Sevilla, a 15 de octubre de 2015

COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Vb^a Jefa del Servicio de Régimen Jurídico

Fdo.: María José Escudero Olmedo



EL ASESOR TÉCNICO

Fdo.: Jesús E. Cubiles Gutiérrez

