

# JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y  
RELACIONES INSTITUCIONALES  
Dirección General de Administración Local

Fecha: 01/06/2015

SR. DIPUTADA DEL ÁREA DE COHESIÓN TERRITORIAL  
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA

Su Ref: CMR/ras

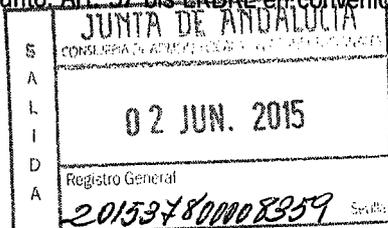
Ntra. Ref.: JCG

Exp. N°: 016/2015/HMP-

003/2015/CSU

Avda. Menéndez y Pelayo, 32  
41071 - SEVILLA

Asunto: Art. 57 bis LRRL en convenios PFEA



Con fecha 20 de mayo de 2015 tuvo entrada en registro general de esta Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales su escrito por el que, en relación con texto de convenio entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Diputación de Sevilla sobre la financiación del coste de materiales de proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA) 2015, solicita criterio de esta Dirección General de Administración Local respecto de aquel por el que *“La Intervención de Fondos de la Corporación considera que (el citado convenio) debe contener, necesariamente, la cláusula de garantía que regula el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, norma que apoya el artículo 55 del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre con la creación de un registro electrónico de convenios entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas”*.

En atención a la solicitud formulada y conforme a las competencias que, según lo dispuesto en el artículo 7.1 del Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, le corresponden a esta Dirección General en relación con el desarrollo y ejecución de las actividades encaminadas a la coordinación con las Corporaciones Locales andaluzas, se formulan las siguientes

## **CONSIDERACIONES:**

A) Vamos a recordar, en primer lugar, lo que recoge el precepto en cuestión, esto es, el apartado 1 del artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRRL):

### **“Artículo 57 bis. Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas.**

*1. 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. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos; para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta*

*cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013”.*

Se evidencia, del propio título del precepto, que el mismo está dirigido exclusivamente a supuestos de delegación competencial en favor de las Entidades Locales por parte de las Comunidades Autónomas, por lo que cuando se trate de convenios de colaboración con obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las atribuidas por delegación de estas, no les será exigible la nueva cláusula de garantía que prevé el citado artículo 57 bis. Así, se recuerda que tras las modificaciones introducidas en la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en materia de competencias de Entidades Locales, especialmente la nueva redacción del artículo 7 y la supresión del artículo 28, las competencias que estas pueden ejercer legalmente se clasifican en, de una parte, propias -esto es, atribuidas por Ley a las mismas-; de otra, atribuidas por delegación por parte de otras Administraciones públicas; y, finalmente, distintas de las propias y de las delegadas, las mal llamadas competencias “impropias”. Pues bien, de la redacción del precepto transcrito al inicio de la presente consideración se constata que el mismo no es de aplicación, insistimos, ni a los convenios que no tengan implicación financiera para las Comunidades Autónomas, ni a los relativos al ejercicio de competencias atribuidas a las Entidades locales por delegación de la Administración General del Estado, ni a los referidos al ejercicio de competencias propias y, ni aun siquiera a competencias “impropias”.

B) Por otra parte, la norma que introdujo este nuevo precepto en la LRBRL, la LRSAL, recoge la siguiente

***“Disposición adicional novena. Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales.***

*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”.*

Si bien la citada disposición parece, por su título, referirse exclusivamente a los municipios -“competencias y servicios municipales”-, habida cuenta que en su texto se refiere a “toda clase de Entidades Locales” vamos a incluir algunas reflexiones sobre la misma en el presente informe relativo a competencias provinciales. La referida disposición adicional novena de la LRSAL recoge normas acerca de la acomodación a la nueva regulación ex LRSAL de los convenios, acuerdos y otros instrumentos de cooperación vigentes en el momento de su aprobación, siempre que los mismos conlleven financiación del Estado y/o de las Comunidades Autónomas para el ejercicio por las Entidades Locales de competencias delegadas o de competencias distintas de las propias y de las delegadas.

En aplicación de lo recogido en dicho precepto, 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 expresamente para Andalucía el procedimiento y requisitos de esa adaptación en sus artículos 7 -para los convenios en que se financien competencias delegadas-, y 8 -para los convenios en que se financien competencias distintas de las propias y de las delegadas-. Pues bien, solo en el primer caso, cuando se refiere a los convenios, acuerdos y

demás instrumentos de cooperación para el ejercicio local de competencias delegadas se recoge la exigencia de inclusión de la cláusula de garantía de pago recogida en el artículo 57 bis de la LRBRL de la que se está tratando en el presente escrito.

Así pues, dos conclusiones devienen fundamentales en este apartado:

- De una parte, que ni en la normativa básica ni en la autonómica se trata sobre la adaptación de convenios referidos al ejercicio de competencias propias por parte de las Entidades Locales, por lo que hay que entender que no se exige requisito alguno a tal efecto.

- Y, de otra, que en todo caso la exigencia de inclusión de la cláusula de garantía solo cabe en el supuesto de convenios con financiación autonómica para el ejercicio por las Entidades Locales de competencias delegadas, como especifica el artículo 7 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo.

C) Expresado lo anterior, habrá que analizar si mediante el convenio objeto de la consulta la Comunidad Autónoma de Andalucía financia competencias propias, delegadas o distintas de unas y otras, para así conocer el régimen jurídico que es aplicable al mismo o, lo que es lo mismo, si la provincia de Sevilla ostenta competencia propia o delegada para participar en el sistema de inversiones públicas que constituye el Programa de Fomento del Empleo Agrario.

En primer lugar se recuerda que salvo el reconocimiento a todas las entidades territoriales constitucionales -municipios, provincias, Comunidades Autónomas y Estado en sentido estricto- de autonomía en la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137), nada más recoge la Constitución española respecto de las competencias provinciales.

En cambio el artículo 96 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su punto 3, apartados a) y b), si establece el marco autonómico de las competencias propias de las provincias que, recordemos, son 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 vengán 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 36 de la LRBRL, en su novedosa redacción, dispone en su punto 1 que *"Son competencias propias de la Diputación (confunde el legislador entre organización territorial del Estado y órgano de su gobierno) 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:*

*a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.*

*b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.*

*c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su*

*respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.*

*d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.*

*e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.*

*f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.*

*g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.*

*h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.*

*i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.”*

Así pues, la regulación vigente reconoce la competencia propia de las provincias en materia de fomento del desarrollo económico y social de la misma -art. 36.1, apartado d) LRBRL- así como la asistencia y cooperación, también económica, con los municipios de la provincia -art. 36.1, apartado b) LRBRL-.

D) Sobre la competencia municipal en la materia el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en orden a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre régimen local, incluye 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, para los municipios, se lleva a cabo estatutariamente en el artículo 92, sin que entre las competencias municipales propias que se relacionan en su apartado 2 se incluya explícitamente aquella a que se refiere este informe, lo cual por otra parte resulta de todo punto lógico habida cuenta lo concreto y detallado de la misma. No obstante, el citado artículo 92.2, finaliza con el siguiente subapartado: “ñ) *Las restantes materias que con este carácter (de competencia municipal propia) sean establecidas por las leyes*”.

Tampoco la LRBRL recoge entre las materias que pueden fundamentar la determinación de competencias propias que los municipios puede ejercer como propias (artículo 25) ni entre los servicios que han de prestar con carácter obligatorio (artículo 26), la intervención en el Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA), lo que igualmente resulta de todo punto lógico por el mismo motivo apuntado con anterioridad, recordando que ello no es óbice para que el legislador autonómico pueda ampliar el ámbito competencial municipal, siempre bajo reserva de Ley.

Como de forma reiterada recoge el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas, las inversiones públicas de que estamos tratando tienen como finalidades principales las de fomentar el empleo, preferentemente de los trabajadores agrarios eventuales y, a su vez, garantizarles un complemento de renta a través del empleo disponible, lo que se llevará a cabo mediante la ejecución de proyectos de interés general y social cuya finalidad sea garantizar un complemento de renta a los trabajadores a través de la distribución del empleo

disponible y proyectos de inversión generadores de empleo estable para dichos trabajadores, todo ello en relación con el PFEA.

Ciertamente y como ya se ha apuntado, no existe en el ámbito normativo autonómico una determinación competencial literal en favor de los municipios en materia de empleo. Mas, en aplicación de aquella clausula residual del artículo 92.2.ñ) del Estatuto de Autonomía, el artículo 9.21º de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA) fija como competencia propia de los municipios andaluces el *"Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica"*.

E) Sentado todo lo anterior, se ha de recordar que el diccionario de la Real Academia Española de la lengua en una de sus varias acepciones recoge que el término fomento significa *"Acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general"*. Resulta, pues, evidente que cualquier actuación que se desarrolle dentro del ámbito territorial de la provincia o del municipio y promueva e incida sobre el progreso y la mejora económica y comunitaria de la ciudadanía del mismo, siempre dentro de la planificación autonómica, es susceptible de entrar dentro de esta competencia y, por ende, ser ejercida por las Entidades Locales andaluzas. Nadie puede obviar que pocas actuaciones inciden de manera tan significativa sobre el bienestar económico y social de un colectivo como el trabajo y sus consecuente retribución económica y, en su caso, prestacional. Además, los proyectos a ejecutar en base a tales inversiones han de ser de interés general y social, esto es, en beneficio de la comunidad. Por tanto, debe interpretarse que las actuaciones ejecutadas en aplicación del citado Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, dentro del ámbito territorial de una provincia o de cualquiera de sus municipios van encaminadas al fomento y desarrollo de las personas que lo habitan y, por ello, dirigidas al fomento y desarrollo económico y social de esa ciudadanía. Consecuentemente, estaríamos ante una competencia provincial ex artículos 36.1 d) de la LRBRL y 96 del Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 9.21 de la LAULA.

F) Pero, además, la ejecución de actuaciones afectas al Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA) se concretan en su práctica totalidad en proyectos de obras y servicios relativas a ámbitos de competencia propia provincial -asistencia y cooperación con los municipios (art. 96 EAA y art. 36 LRBRL) y municipal, ya sea por su reconocimiento en la relación de materias mínimas del artículo 25 de la LRBRL, por su atribución a través del artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el artículo 9 de la LAULA, o por su establecimiento en leyes sectoriales. Así se identifican claramente las relativas a alumbrado público; accesos a núcleos urbanos; cementerio; recogida y tratamiento de residuos, limpieza, conservación y pavimentación viarias; ciclo integral del agua de uso urbano; promoción, defensa y protección del medio ambiente .... Ello abundaría en el criterio fijado en el párrafo precedente.

G) Finalmente y en relación con el artículo 55 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, a que se alude en el escrito de consulta, dicho precepto se limita a recoger la creación de un registro de convenios a los que se refiere el artículo 57 bis de la LRBRL, esto es y como ya se ha expuesto, los que incluyen financiación autonómica del ejercicio por las Entidades Locales de competencias que les han sido delegadas, lo que se reafirma en el artículo 56, apartado e) de la referida norma que incluye como contenido obligatorio del registro electrónico de convenios la *"Especificación de la*

*inclusión de la cláusula de garantía de retención de recursos del sistema de financiación prevista en el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.*

Por todo lo expresado, esta Dirección General estima que **no procede la inclusión de la cláusula de garantía de pago que regula el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el convenio entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Diputación de Sevilla sobre la financiación del coste de materiales de proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA) 2015.**

LA DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL



Edo. Isabel Niño Ferrández