

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

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

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

47
Regap

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

RAQUEL B. BAHILLO VARELA

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

Recibido: 17/11/2014

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

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

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

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

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

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

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

Índice: 1 *Introdución.* 2 *Competencias propias.* 2.1 *Configuración da enumeración do artigo 25.2 da LRBL como un numerus apertus.* 2.2 *Exclusión da retroactividade na aplicación da LRSAL.* 2.3 *Atribución aos municipios de competencias propias despois da entrada en vigor da Lei 27/2013.* 3 *Delegación de competencias nos municipios.* 4 *Competencias das entidades locais distintas das propias e atribuídas por delegación.* 4.1 *Ámbito de aplicación do réxime xurídico das competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación: “Novas competencias”.* 4.2 *Requisitos materiais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.* 4.3 *Requisitos formais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.* 4.3.1 *Procedemento de emisión dos informes preceptivos para o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.* 5 *Cooperación e colaboración entre a Administración Autonómica e Local.* 6 *A cooperación mediante consorcios e convenios administrativos.* 7 *Asunción pola Comunidade Autónoma de Galicia das Competencias en materia de educación, saúde e servizos sociais.* 8 *Conclusións.* 9 *Bibliografía*

1 Introducción

A modificación do art. 135 da Constitución e a aprobación da lei orgánica anunciada polo mesmo, a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira (LOEPSF), consecuencia das recomendacións europeas de redución do déficit e endebedamento, supoñen un fito transcendental, un antes e un despois, no noso ordeamento xurídico do que se derivan gran parte das reformas legislativas emprendidas polo actual Goberno do Estado, entre as que se atopa a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local (LRSAL). Norma que xorde, en boa medida, do contexto de crise económica que se vive no noso país no momento do seu debate, tramitación e aprobación; norma que anuncia que as medidas que establece pretenden unha redución do gasto público cuantificada en oito mil millóns de euros para o período 2014/2019.

A patoloxía do sistema local fora detectada polo municipalismo practicamente desde a aprobación da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local (LBRL), demandando incansablemente o seu remedio, esta patoloxía consistía na asunción polos municipios das chamadas “competencias impropias” sen a garantía da suficiencia financeira, o que xeraba para as arcas municipais unha carga, que se transformou en insupportable coa ruptura da burbulla inmobiliaria.

O sistema de distribución competencial existente provocaba situacións de concorrencia competencial, duplicidades, déficit; en suma, rebélase disfuncional, polo que para curar esta patoloxía a LRSAL propón a supresión das competencias impropias e a eliminación dos gastos que as soportaban.

Catro son os obxectivos declarados pola LRSAL na súa Exposición de Motivos: a racionalización da estrutura organizativa da administración local; o reforzamento do control económico-orzamentario; a potenciación da iniciativa económica privada, obviando intervencións administrativas e trámites desproporcionados; e a clarificación das competencias municipais, evitando o solapamento na actuación das Administracións, situacións de concorrencia e competencia, a duplicidade na prestación de servizos, o que dá lugar á redución substancial do ámbito competencial dos municipios e o incremento das funcións de

coordinación e control dos entes provinciais. Obxectivos que a lei resume no slogan *unha Administración, unha competencia* concluíndo que: *“As entidades locais non deben volver asumir competencias que non lles atribúe a lei e para as que non conten co financiamento axeitado. Polo tanto, só poderán exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública”*

Aínda cando a reivindicación histórica do municipalismo foi dar solución ao problema das chamadas, mal chamadas, *competencias impropias* e do gasto ocasionado polo seu exercicio, o remedio ofrecido polo lexislador básico á situación económica e patoloxías das entidades locais, mediante a redución da súa autonomía, non satisfizo as aspiracións de ningún dos afectados e xerou unha grande oposición e importantes diferenzas interpretativas ante o recorte á autonomía constitucionalmente recoñecida a estas entidades.

Abordaremos neste artigo a análise da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local, isto é, a reacción/solución do lexislador galego ante o desconcerto xerado pola entrada en vigor da LRSAL.

A norma galega non se limita ao desenvolvemento, aínda que parcial,¹ do novo marco común establecido polo Estado, mediante esta regulación descártase a interpretación proposta polo Consello do Estado² e polo propio Ministerio de Facenda e Administracións Públicas³, como sinala o profesor Víctor Zafra⁴; preténdense solucionar as lagoas do novo sistema ofrecendo unha interpretación acorde coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional sobre a autonomía local; disípanse as dúbidas interpretativas; soluciónanse os problemas ocasionados pola inexistencia dun réxime transitorio claro; e mitígase o impacto da norma sobre o sistema prestacional e os dereitos dos veciños dos municipios galegos. Utilizando as palabras empregadas polo lexislador galego *“evítase que a inexistencia dunha normativa de desenvolvemento produza resultados indesexables ou disfuncionalidades no funcionamento dos indicados servizos públicos que prexudiquen á cidadanía.”*

Na súa prolixa e didáctica Exposición de Motivos a Lei 5/2014 lembra ao operador xurídico que o réxime de competencias debe ser interpretado á luz do sistema constitucional, tomando como eixe central da reforma o artigo 2 da LRBRL, que define e delimita o contido da garantía constitucional da autonomía local⁵, ao recoñecer ás entidades locais un dereito xenérico de intervención alí onde se substancien cuestións que poidan afectar aos intereses locais, para cuxa efectividade a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladoras dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional

1 Do contido da LRSAL unicamente é obxecto de desenvolvemento autónómico a nova regulación do sistema competencial dos municipios e de maneira meramente accidental establécese unha precisión en materia de réxime disciplinario e nomeamentos provisionais dos funcionarios da administración local con habilitación de carácter nacional.

2 Ditame do Consello de Estado 567/2013 de 26 de xuño, sobre o Anteproxecto de Lei sometido á súa consideración de data 24 de maio de 2013.

3 Nota explicativa da Reforma Local do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas de 5 de marzo de 2014.

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

5 Garantía constitucional da autonomía local sustentada nos artigos 137, 140 e 141 da CE.

de competencias, deberán asegurar aos municipios e ás provincias o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e, como engade agora a reforma, con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

Por outra parte, déixase claro que o carácter bifronte do réxime local supón que tanto o Estado como as Comunidades Autónomas (CCAA) son titulares de competencias sobre o mesmo, malia a “recentralización” realizada na lexislación básica⁶, neste sentido, a Disposición Adicional Terceira da LRBRL, refírese ás competencias autonómicas en materia de réxime local e establece que as disposicións desta lei son de aplicación a todas as comunidades autónomas, sen prexuízo das súas competencias exclusivas en materia de réxime local asumidas polos seus Estatutos de Autonomía, no marco da normativa básica estatal.

A norma autonómica fai fincapé no seu Preámbulo, nos títulos competenciais ao abeiro dos cales se ditan estas normas: sendo o artigo 149.1, nos seus apartados 14 e 18, o título que sustenta á LRBRL, isto é “Facenda Xeral e débeda do Estado” e “Bases do réxime xurídico das Administracións Públicas e Procedemento Administrativo Común” correspondendo á Comunidade Autónoma de Galicia a competencia exclusiva en materia de “Réxime Local” ao abeiro do artigo 27.2 do Estatuto de Autonomía e a “tutela financeira” en base ao artigo 47 do Estatuto.

A lei galega de medidas urxentes “comprende”, polo tanto, que a LRSAL é norma básica, e que como tal fixa o marco que o lexislador sectorial ten que desenvolver. O lexislador autonómico reproduce na Exposición de Motivos da Lei 5/2014, de 27 de maio, a coñecida xurisprudencia do Tribunal Constitucional en relación á autonomía local citando literalmente parte da sentenza 214/1989, de 21 de decembro, que sinala que a función constitucional encomendada ao lexislador estatal é a de garantir os mínimos competenciais que dotan de contido e efectividade a garantía da autonomía local, que non se descende á fixación analizada de tales competencias, pois o propio Estado non dispón de todas elas. De aí que esa ulterior operación quede deferida ao lexislador competente por razón da materia, respectando as bases estatais, argumentos en base aos cales, se sostén con toda claridade que a LRBRL non articula un modelo pechado de atribución de competencias, xa que a garantía da autonomía local que corresponde ao lexislador básico é unha garantía de mínimos, non de máximos, establecendo polo tanto o artigo 25.2 un *numerus apertus* de materias sobre as que o lexislador sectorial ha de atribuir competencias aos municipios.

Convén precisar que esta norma, tramitada polo procedemento de urxencia, nace con vocación de transitoriedade, anunciándose xa desde a súa Exposición de Motivos que será substituída por unha futura lei de Administración Local de Galicia, isto é, nace unicamente para solucionar os inaprazables problemas do novo sistema competencial municipal establecido pola LRSAL, remitindo a un momento posterior a regulación por lei autonómica das restantes adaptacións á normativa básica do réxime local galego, por iso, a súa Disposición Final Primeira dispón que: “O Goberno presentará ao Parlamento, dentro do prazo de

6 VELASCO CABALLERO FRANCISCO, *El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible na internet na web da Deputación Provincial de Zaragoza.

seis meses desde a entrada en vigor do novo sistema de financiamento autonómica e das facendas locais, un proxecto de reforma da Lei de Administración Local de Galicia, para a actualización e adaptación da normativa autonómica vixente de réxime local, que integrará a regulación prevista na presente lei.

O contido da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, céntrase no desenvolvemento do novo sistema competencial municipal, recibindo especial atención a regulación do exercicio de novas competencias polos municipios distintas das propias ou atribuídas por delegación.

2 Competencias propias

Como expón Manuel Zafra⁷ a LRSAL, no seu artigo 7, clasifica as competencias das entidades locais fixando a orde de prelación no seu exercicio paralelamente á garantía do seu financiamento. A clarificación das competencias locais que a LRSAL establece como obxectivo, en liña cos principios de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, parte da clasificación das mesmas en competencias propias e delegadas, introducindo agora unha terceira categoría de carácter residual, as competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.

A definición das competencias propias que recolle o artigo 7 non sufriu modificación, configurándose como aquelas que se determinan por lei e se exercen en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais Administracións Públicas.

As modificacións do artigo 25 da LRBRL formulan cuestións de calado, en ningún caso pacíficas, como o carácter de *numerus clausus* ou *apertus* da enumeración do artigo 25.2 ou a suxeición da lexislación sectorial anterior á entrada en vigor da LRSAL ás garantías e requisitos, procedementais e substantivos, que debe cumprir, coa nova redacción dada a este artigo, as leis de atribución de competencias propias. Estas cuestións abórdanse polo desenvolvemento normativo autonómico ofrecendo unha interpretación ás mesmas que a día de hoxe non é pacífica nin unánime.

2.1 Configuración da enumeración do artigo 25.2 da LRBRL como *numerus apertus*

Como indicamos a Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, sostén sen titubos que a LRBRL “*non articula un modelo pechado de atribución de competencias locais*”, ao sinalar, no seu Preámbulo, que a garantía da autonomía local que corresponde ao lexislador básico é unha garantía de mínimos, non de máximos,

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

non establecendo polo tanto o artigo 25.2 un *numerus clausus* de materias sobre as que o lexislador sectorial ha de atribuir competencias⁸.

Esta lectura, unánime nos desenvolvementos normativos que as CCAA realizan á LRSAL, é argumentada polo lexislador galego, o seu razoamento fundaméntase no sistema constitucional de distribución de competencias en materia local e na consideración do “dereito de autonomía” nos termos establecidos polo artigo 2 da LRBRL, cuxa redacción se mantén practicamente en idénticos termos, tras a reforma, engadindo a necesidade de respectar na intervención local en defensa dos seus intereses, aos principios xa establecidos, os derivados da LOEPSF, de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, sendo este artigo o “*eixe fundamental do sistema*”.

Non son os expostos os únicos argumentos a favor da interpretación ofrecida polo lexislador autonómico, a estes, hai que engadir que o artigo 25.2 da LRBRL tamén mantén en esencia a súa redacción orixinaria, incluída a expresión “en todo caso”, do que se deduce que o Estado e as Comunidades Autónomas deberán necesariamente, nas materias enumeradas, atribuir competencias aos municipios para que a norma poida considerarse conforme ao “bloque de constitucionalidade”, o que non exclúe o recoñecemento deste dereito de intervención en materias non recollidas na enumeración do mesmo, xa que a maioría das aquí enumeradas son competencia autonómica⁹.

A tramitación parlamentaria da LRSAL bota luz sobre este extremo. O Anteproxecto da LRSAL establecía na súa Disposición Transitoria Novena:

“As competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 da Lei 7/1985 Reguladora das Bases de Réxime Local que ata a entrada en vigor desta Lei viñeran exercendo os Municipios só poderán seguir exercéndoas se cumpren co previsto no apartado 4 do artigo 7 da Lei 7/1985”.

Tras a lectura desta disposición queda meridianamente claro que o Anteproxecto entendía como “competencias impropias” aquelas que non fosen propias, enumeradas no artigo 25.2, ou delegadas, pero esta disposición suprimiuse na redacción final da lei, cobrando relevancia, tal e como sostén o profesor Zafra¹⁰ a expresión “en todo caso”.

A interpretación a favor do *numerus apertus* é asumida agora polo Goberno, isto dedúcese da Nota Explicativa da Reforma Local, de 5 de marzo, publicada na web do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas¹¹ e das discrepancias expostas pola Comisión de Seguimento de Actos e Disposición das Comunidades Autónomas, na súa reunión de 26 de xuño

8 Se ben é certo, que a normativa básica permite agora que o lexislador sectorial realice un “retranqueo” das competencias municipais, ao minugar a garantía institucional da autonomía municipal, reducindo as competencias que asigna aos municipios respecto da redacción inicial do artigo 25.2 da LRBRL.

9 Isidro Valencia Villarrubia, sostén que esta tese parece derrubarse ao dispoñer o Estado, sen reparo ningún, de competencias autonómicas nas Disposicións Transitorias Primeira, Segunda e Terceira e na Disposición Adicional Décimo Quinta, pero parece máis atinada unha interpretación máis coherente e compatible co sistema constitucional, nun intento de salvar da “inconstitucionalidade” parte do texto básico. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO E PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ. *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014. Páx. 97.

10 ZAFRA VICTOR MANUEL, *op. cit.*

11 Na Nota Explicativa do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas á LRSAL, en relación ás competencias propias, sinálase que *sen prexuízo do que poidan prever as leis sectoriais estatais e autonómicas, o apartado 2 do art.25 LRBRL recolle as materias sobre as que se poden exercer competencias propias que poden desenvolver os municipios*.

de 2014, na que se examinou a Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local¹².

Seguen a existir importantes detractores desta interpretación, tal é o caso do Consello Consultivo, que tanto no seu Ditame 567/2013, sobre o Anteproxecto de 26 de maio, como no máis recente 338/2014 solicitado polo Alcalde de Barcelona, mantén que o artigo 25.2 da LRBRL recolle unha enumeración exhaustiva e pechada de competencias propias. Tamén a FEMP e un importante sector da doutrina¹³ sosteñen que o art. 25.2 establece unha listaxe pechada de competencias propias que teñen os municipios a partir da entrada en vigor da LRSAL.

2.2 Exclusión da retroactividade na aplicación da LRSAL

O lexislador galego entende que as competencias que o lexislador sectorial autonómico veu atribuíndo e as que atribúa nun futuro aos municipios deben considerarse como “competencias propias” cos efectos e alcance que a este concepto se lle dá no artigo 7 LRBRL, sostendo xa na súa Exposición de Motivos que esta é a interpretación máis acorde coa Constitución e co Estatuto de Autonomía e que a mesma derivaría da propia LRBRL, pois no seu artigo 2 refírese expresamente a que para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente, “a lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias”.

Neste sentido a Federación de Municipios de Cataluña¹⁴, ao igual que boa parte da doutrina, mantén que a entrada en vigor da LRSAL, *non pode actuar como se supuxese unha “refundación absoluta do sistema de gobernos locais en España” que o lexislador local básico non escribiu sobre unha “folla en branco”*. Pretender esa lectura (*imposible constitucionalmente*) sería tanto como concibir que toda a lexislación sectorial autonómica tería quedado “desprazada” por ese novo marco básico.

Esta é a lectura que fai o lexislador galego na Disposición Adicional Primeira da Lei 5/2014, de 27 de maio:

“As competencias atribuídas ás entidades locais pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, continuarán exercéndoas elas, rexéndose pola indicada lexislación ou, no seu caso, polo dereito estatal aplicable como supletorio....”

Sinala o Preámbulo da Lei galega que non poden impoñerse ás normas aprobadas con anterioridade á entrada en vigor da lei básica, requisitos previstos no artigo 25 da mesma que entende unicamente de aplicación ás leis aprobadas tras a reforma, como os de previsión da

12 Na invitación ao inicio do procedemento do art.33.2 da Lei 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional.

13 MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 42, sinala que os municipios non teñen máis competencias propias que as derivadas da listaxe do artigo 25.2 LRBRL impedíndose así a ata o de agora posible ampliación das mesmas que puidesen acordar as CCAA en exercicio das competencias conferidas polos seus respectivos estatutos.

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

dotación financeira, cando as competencias propias das entidades locais veñen sustentadas polo actual sistema de financiamento, cuxa modificación se anuncia pola propia reforma.

Convén diferenciar estas competencias exercidas ao abeiro da lexislación sectorial existente con anterioridade á reforma do suposto das actividades completarias executadas ao abeiro do derogado artigo 28 da LRBRL, xa que no primeiro caso e non no segundo, trátase de competencias atribuídas normativamente, que sustentan o sistema prestacional do noso “Estado Social” e os correlativos dereitos dos cidadáns, polo que a inexistencia dunha regulación clara e dun réxime transitorio, como o que si se establece para as competencias en educación, cultura e servizos sociais, non é base suficiente para poñer en perigo un dos piares do noso Estado. Entendo que esta aclaración, na que insiste o artigo primeiro ao falar da atribución de “novas” competencias, é o leitmotiv, non só da norma galega, senón de todas e cada unha das normas autonómicas ditadas en desenvolvemento da modificación da lei básica¹⁵.

Soster a aplicación retroactiva da LRSAL, como nos hembra a Exposición de Motivos da Lei Galega, supón atentar contra o principio de continuidade dos servizos públicos locais, contradicindo ademais o disposto na Disposición Transitoria Segunda da LRBRL, que sinala que ata tanto non se dite a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas de conformidade co disposto no artigo 25.2, *“os municipios conservarán as competencias que lles atribúe a lexislación sectorial vixente na data de entrada en vigor desta Lei”*. Polo tanto, ante a ausencia dun dereito transitorio expreso, na norma estatal, a fonda modificación que suporía a aplicación retroactiva do artigo 25.2 LRBRL non pode facerse sen ter en conta a situación transitoria que implica ter que reducir ou non, dependendo da vontade de cada Comunidade Autónoma, os ámbitos materiais de competencias propios dos municipios, ata sinalos no mínimo establecido na LRBRL. Polo tanto deben ser os titulares da competencia material, o Estado ou a CCAA, os que adapten a lexislación sectorial para adecuar ou ampliar as competencias.

2.3 Atribución aos municipios de competencias propias despois da entrada en vigor da Lei 27/2013

O artigo 1 da Lei 5/2014, partindo da consideración do art. 25.2 da LRBRL como unha “garantía de mínimos da autonomía local”, regula os requisitos formais e materiais aos que deben suxeitarse as leis autonómicas de atribución de “novas competencias”¹⁶, para o caso de que de acordo coa distribución constitucional de competencias corresponda á Comunidade Autónoma de Galicia tal atribución.

Os requisitos substantivos aos que se suxeita a atribución de competencias propias son os seguintes:

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

16 Con esta expresión o lexislador galego quere subliñar a irretroactividade da modificación operada pola LRSAL.

- a) A necesidade de respectar o disposto no artigo 2 da LRBRL¹⁷ así como de avaliar a conveniencia da implantación de servizos locais¹⁸, conforme aos principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira, aos que engade o principio de máxima proximidade da xestión á cidadanía, lexitimando a actividade pública local cando o ámbito municipal sexa o máis axeitado para a prestación de acordo coa Carta Europea de Autonomía Local, non quixo prescindir o lexislador autonómico deste principio, que curiosamente é o único dos enumerados no artigo 2 que non reproduce o artigo 25.3 da LRBRL.
- b) Garantirase que non se produce unha atribución simultánea da mesma competencia á Administración da Comunidade Autónoma.
- c) Deberá preverse a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais sen que iso poida levar consigo, en caso ningún, un maior gasto das administracións públicas.

Formalmente isto supón que o anteproxecto de lei debe acompañarse de:

- a) Memoria económica elaborada pola consellería competente por razón da materia na cal se reflecta o impacto da nova atribución de competencias sobre os recursos financeiros das administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de eficiencia, estabilidade e sostenibilidade.
- b) Dos informes da consellería competente en materia de facenda e da consellería competente en materia de administración local, nos que analizará o cumprimento dos requisitos aos que se suxeita a atribución de novas competencias propias aos municipios.

Asúmese por parte do lexislador autonómico o cambio cualitativo operado polo art. 25 da LBRL tras a súa reforma, que esixe ao lexislador sectorial, que na elaboración das leis que leven consigo a atribución de competencias se valoren os principios de descentralización, eficiencia, sostenibilidade e non duplicidade e garanta de maneira efectiva a suficiencia financeira das novas atribucións.

3 Delegación de competencias nos municipios

A Lei 5/2014 desenvolve brevemente as previsións do novo réxime de delegación de competencias, efectuando unha remisión á norma básica, aos seus artigos 7 e 27, e á Lei 5/1997, de Administración Local de Galicia (LALGA) lembrándonos a vixencia desta norma, nesta materia non afectada pola “derrogación tácita”.

A remisión á LALGA rescata no réxime xurídico da delegación, resultante da combinación de normativa básica e de desenvolvemento, as “omisións conscientes” da LRSAL en relación á redacción orixinaria da LRBRL como: a de esixencia de que a mesma afecte aos inte-

17 A referencia ao artigo 2 da LBRL que non se establece no artigo 25.2, querendo o lexislador galego insistir novamente na consideración do mesmo como eixe sobre o que pivota o sistema competencial.

18 A lei galega comete o mesmo erro que a norma básica ao identificar ou confundir as competencias cos servizos, como se as competencias unicamente se puidesen plasmar ou concretar en servizos.

reses propios dos municipios, ou a necesidade de que a delegación mellore a participación cidadá ou proximidade como un obxectivo da mesma, así como o respecto á autonomía municipal no seu exercicio, o que supón volver a situar a delegación de competencias no plano das relacións de igualdade e non de xerarquía, consecuencia dos cambios lexislativos¹⁹, por esta razón o réxime xurídico resultante da conxunción bases-desenvolvemento axústase ao establecido polo artigo 4.5 da Carta Europea de Autonomía Local²⁰.

O artigo 2 da norma galega, que regula a delegación de competencias engade ao artigo 27 da LRBRL a precisión de que poderán ser obxecto de delegación, ademais das competencias enumeradas polo mesmo calquera outra sempre que as leis da Comunidade Autónoma non tivesen atribuído a súa titularidade aos municipios como propias, isto é, configura a delegación como un sistema residual, seguindo as recomendacións do Consello de Europa que proclama que a atribución de competencias delegadas aos municipios representa unha lectura reducionista da autonomía local. Esta previsión, xunto coa Disposición Adicional Primeira da norma autonómica, resollen un dos debates ocasionados pola entrada en vigor da LRSAL, ao deducirse de ambas as dúas disposicións, sen esforzo interpretativo ningún, que as competencias atribuídas pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da LRSAL son competencias propias dos municipios aínda cando se refiran ás materias enumeradas no artigo 27²¹.

En relación ao procedemento, a norma autonómica precisa que a delegación se producirá por decreto do *Consello da Xunta*, previa aceptación expresa por parte dos municipios receptores.

O proxecto de decreto acompañarase dunha memoria económica que garantirá o cumprimento dos novos obxectivos da delegación de competencias: eficiencia na xestión, eliminación de duplicidades e a adecuación á lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, con esta mesma finalidade, engádese a necesidade de emisión dos informes da consellería competente en materia de facenda e administración local que analizarán o cumprimento destes principios.

A suficiencia financeira garéntese esixindo que a delegación se acompañe de dotación orzamentaria axeitada e suficiente, nos orzamentos da Administración da Comunidade Autónoma, para cada exercicio económico, sendo nula sen a devandita dotación e para reforzala recolle a necesaria inclusión no decreto de delegación da cláusula de garantía de cumprimento do artigo 57 bis da LRBRL.

19 José Ignacio Morillo-Velarde Pérez explica como a nova regulación da delegación de competencias que agora recolle a LRBRL supuxo situar a Comunidades Autónomas e Entidades Locais nun plano de desigualdade, suxeitándose estas relacións ao principio de xerarquía. QUINTANA LÓPEZ, TOMAS E CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, páx. 95.

20 O artigo 4.5 da Carta Europea de Autonomía Local establece "*En caso de delegación de poderes por unha autoridade central ou rexional, as Entidades locais deben gozar no posible da liberdade de adaptar o seu exercicio ás condicións locais*".

21 Así, por exemplo, son competencias propias as atribuídas aos municipios pola Lei 9/2013, de 19 de decembro, do Emprendemento e da Competitividade Económica de Galicia, en materia de espectáculos públicos, artigos 39 e seguintes, en materia de control e inspección das actividades comerciais, artigos 23 e seguintes; ou as enumeradas no artigo 60 da Lei 13/2008, de 3 de decembro, de Servizos Sociais de Galicia.

4 Competencias das entidades locais distintas das propias e das atribuídas por delegación

Como xa expuxemos, un dos catro obxectivos da reforma operada pola LRSAL é solucionar o problema das denominadas “competencias impropias”²² e así a Exposición de Motivos conclúe sinalando que: *“As entidades locais non deben volver a asumir competencias que non lles atribúe a lei e para as que non contén co financiamento axeitado. Polo tanto, só poderán exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública”*.

Este testemuño recóllese polo lexislador galego convertíndoo no obxecto central da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local, ao que lle dedica nove dos seus once artigos. O núcleo da regulación autonómica é o desenvolvemento do procedemento e condicións ás que o artigo 7.4 da LRBRL, na súa nova redacción, suxeita o exercicio dunha nova categoría competencial: “as competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación”.

4.1 Ámbito de aplicación do réxime xurídico das competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación: “novas competencias”

O lexislador galego dá por sentado que este réxime xurídico ao que se haberá de suxeitar o exercicio das competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación non é de aplicación a aquelas que se veñen exercendo amparándose na cláusula xeral de atribución de competencias do artigo 25.1 da LRBRL²³, nin nas denominadas “competencias complementarias” do artigo 28, suprimido pola reforma da LRBRL, xa que as mesmas se amparaban nun título xurídico para o seu exercicio e propiamente non eran actividades “duplicadas”, senón complementarias, mediante as que os concellos, como administración máis próxima, suplían as carencias das prestacións doutras administracións satisfacendo así as demandas dos seus veciños²⁴, e como sinalamos no apartado segundo deste artigo, non será de aplicación ás competencias atribuídas como propias pola lexislación sectorial autonómica anterior á entrada en vigor da LRSAL.

O artigo 3 da Lei 5/2014, de 27 de maio, emprega “intencionadamente” a mesma expresión que o art. 7.4 concretando que o que se está regulando é o exercicio de “novas competencias” distintas das propias e das atribuídas por delegación. Afastándose abertamente do criterio manifestado na *“Nota Explicativa da Reforma Local* do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas”:

22 Ata o momento no que o Consello de Estado censurou esta acepción no seu ditame 567/2013 de 26 de xuño, o que provocou a súa substitución na LRSAL pola de “competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación”.

23 O profesor José Luis Carro Fernández-Valmaior es uno de los máis destacados representantes da doutrina que sostiene que o artigo 25.1 da LRBRL (al menos na redacción anterior a su reforma pola LRSAL) establece una verdadeira cláusula general de competencia municipal. *A cláusula general de competencia municipal* Anuario do Goberno Local, núm. 1, 2001, págs. 37-60.

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

“Neste sentido e no caso de competencias que xa se viñeran exercendo con relación á solicitude de informes preceptivos previstos, todas as competencias que, á entrada en vigor desta Lei, non sexan propias ou delegadas de acordo cos mecanismos de atribución de competencias sinalados, deben ser obxecto de valoración nos termos que sinala este artigo.”

Tamén a FEMP veu entendendo que eses informes se deben solicitar para aquelas competencias impropias “sobrevidas” a partir das definicións do novo marco normativo, isto é, que non sexa competencia propia ou delegada segundo os novos orzamentos normativos.

É a primeira das dúas discrepancias á Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, formulada polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, na Comisión de Seguimento de Actos e Disposicións das Comunidades Autónomas, que de non resolverse na Comisión Bilateral convocada, desembocará nun recurso de inconstitucionalidade fronte á mesma. O Ministerio argumenta que as “novas competencias” ás que fai referencia o artigo 7.4 *in fine*, debe entenderse no sentido de que calquera competencia, prestación de servizos ou realización de actividades que desde a entrada en vigor da LRSAL non poida cualificarse como competencia propia ou delegada debe cualificarse como nova e someterse aos requisitos materiais e trámites procedementais establecidos polo artigo 7.4 da LRBRL que non recolle ningunha excepción á súa aplicación. Entende que unha interpretación contraria suporía afirmar que as entidades locais poden exercer competencias e prestar servizos sen título xurídico que as ampare e sen sostenibilidade financeira, disfuncionalidade que pretende evitarse coa reforma levada a cabo pola LRSAL, que faría inviable o modelo de atribución competencial establecido polo lexislador básico.

Esta tese que predica “efectos retroactivos” deste sistema, ofrece, porén, puntos débiles que se enumeran e razoan no *“Vademécum sobre a Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local”*²⁵, argumento que comparte o lexislador galego, o que provoca que se decante pola interpretación oposta.

A primeira das obxeccións formuladas é de carácter formal e fai referencia ao sistema de fontes do Dereito. As leis, tal como indica expresamente o artigo 2.3 do Título Preliminar do Código Civil, *“non terán efecto retroactivo se non dispuxeren o contrario”*, o que desbota *ab initio* a aplicación do réxime xurídico do artigo 7.4 da LRBRL ao exercicio de competencias, prestación de servizos e realización de actividades que se viñan desenvolvendo con anterioridade á norma. A maior abondamento é o propio artigo 7.4 o que fala, en efecto, “de novas competencias”.

En contra do que aduce o Ministerio debe sosterse que estas competencias, servizos e actividades, ata o día 31 de decembro de 2013, tiñan título xurídico amparábaas nos artigos 25.1 e 28 da LRBRL polo que unha interpretación gramatical e lóxica nos leva a concluir que non se pode esixir a paralización da municipal en tanto non se emitan os informes que se prevén como “previos e perceptivos” en relación a aquelas actuacións que lexitimamente viñan exercendo os concellos ao abeiro da normativa aplicable. Que estas actividades se atopen agora nunha situación *“fóra de ordenación”* non significa que imperativamente deba someterse aos requisitos establecidos polo artigo 7.4 LRBRL.

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

A isto hai que engadir o dato, nada menor, da supresión do texto definitivo da Disposición Transitoria Novena que figuraba no anteproxecto que obrigaba a avaliar as competencias impropias exercidas polos municipios nun prazo de tres meses desde a súa entrada en vigor.

Nestes casos nos que a competencia, actividade ou servizo se viñese exercendo ou prestando con anterioridade á entrada en vigor da LRSAL será o propio concello o que deberá avaliar se a prestación de competencias non propias nin delegadas cumpre cos parámetros de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira e se concorre ou non duplicidade en relación a competencias, actividades ou servizos desenvolvidos por outras Administracións Públicas.

A norma define positiva e negativamente o concepto de “novas competencias”, así establece que nos atoparemos ante o “exercicio de novas competencias” sometidas aos requisitos materiais e formais do artigo 7.4 da LRBRL cando:

1. Se inicie un procedemento para o establecemento de servizos de nova planta de conformidade co artigo 297.2 da Lei 5/1997, de 22 de xullo, de Administración Local de Galicia.
2. En procedementos de modificación dos servizos xa establecidos para a realización de novas actividades prestacionais, cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.
3. No exercicio da actividade de fomento polas entidades locais mediante o establecemento de subvencións cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.

O artigo 3.3 fai unha enumeración exemplificativa do que non se entenderá como exercicio de “novas competencias” respecto das que se exclúe a aplicación do artigo 7.4 da LRBRL:

1. A continuidade na prestación dos servizos xa establecidos.
2. A continuidade da actividade de fomento xa establecida en exercicios anteriores así como a realización de novas actuacións de fomento que foran xa establecidas nos proxectos de establecemento de servizos obxecto dos informes de inexistencia de duplicidades e sostenibilidade financeira previstos nesta lei.
3. A modificación da regulamentación dos servizos, das súas modalidades de prestación ou da situación, deberes e dereitos das persoas usuarias con arranxo ao artigo 297 da Lei 5/1997, cando non levara consigo a realización de novas actividades prestacionais polos servizos xa establecidos ou, aínda que as levara consigo, non supuxesen unha modificación substancial das condicións de prestación do servizo, da realización da actividade ou do seu financiamento, de acordo co establecido nesta lei, ou ben o seu exercicio non supuxese a asunción de novas obrigas financeiras para a entidade local de acordo coa memoria económica xustificativa que deberá incluírse no expediente.
4. A concorrència a convocatorias de subvencións ou axudas, así como a formalización de convenios de colaboración de concesión de subvencións, para que as entidades

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

locais realicen con carácter conxuntural actividades de información, de asesoramento, de orientación, de mellora da empregabilidade e formativas, e outras actividades que non supoñan a creación de novos servizos municipais de acordo co artigo 297 da Lei 5/1997. Tampouco se entenderá como exercicio de novas competencias a realización das actividades citadas unha vez obtida a subvención.

5. As obras, servizos, axudas, adquisicións ou subministros de emerxencia, a causa de acontecementos catastróficos, situacións que supoñan grave perigo ou necesidades que afecten directamente á seguridade pública.
6. A colaboración entre administracións entendida como o traballo en común para a solución daqueles problemas, tamén comúns, que puidesen formularse máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública, de acordo co artigo 193.2 da Lei 5/1997.
7. O auxilio administrativo, de acordo co disposto no artigo 193.4 da Lei 5/1997.
8. Os premios que se outorguen sen solicitude previa do beneficiario.

4.2 Requisitos materiais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación

O exercicio destas “novas competencias impropias” non se prohíbe senón que se suxeita ao cumprimento dos requisitos materiais e formais establecidos no artigo 7.4 da LRBRLL.

Os requisitos materiais do artigo 7.4, que se reproducen no artigo 3.1 da lei galega, son²⁶: que non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública.

En relación ao concepto de sustentabilidade financeira, a lei galega remite ao establecido na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria, polo tanto, tal e como establece o artigo 5 da Lei 5/2014, entenderase que o exercicio das novas competencias, actividades e servizos pon en risco o conxunto da Facenda local cando a súa realización poida superar a capacidade da entidade local para financiar os seus compromisos de gasto presentes e futuros.

É o concepto duplicidade sen dúbida o que xera máis confusión. Tal e como advirte o ditame do Consello de Estado este termo “*é vago e impreciso, sen un contido xuridicamente delimitado, cuxa inclusión no Anteproxecto, desprovista de ulteriores criterios que acousten o seu significado, produce un efecto perturbador da seguridade xurídica que debe de evitarse*”, por iso a lei galega perfila máis este concepto identificándoo coa “execución simultánea dos mesmos servizos ou actividades por outra Administración pública” ao que se engade que para determinar se existe ou non duplicidade débese atender aos concretos

²⁶ Debemos lembrar que o Anteproxecto da Lei de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local establecía tres requisitos materiais “que non se poña en risco financeiro a realización das competencias propias, que non haxa duplicidades coas competencias autonómicas, e se garanta a sustentabilidade financeira das novas competencias”.

servizos ou actividades que se pretenden realizar, en atención aos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia e ás súas características e alcance, atendendo en particular á satisfacción da demanda non cuberta plenamente polos servizos existentes.

Aínda cando o artigo 4 pode servir de guía ao intérprete da norma para identificar un suposto de duplicidade de actuación entre dúas administracións públicas podería terse establecido un concepto directo e claro como o que ofrece o artigo 5.3 do Decreto-lei 7/2014, de 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local da Comunidade Autónoma de Andalucía, que considera que *“ existe execución simultánea do mesmo servizo público ou duplicidade cando conflúen a Administración da Xunta de Andalucía e a entidade local sobre unha mesma acción pública, actividade ou servizo, proxectados sobre o mesmo territorio e sobre as mesmas persoas, sen que teñan as actuacións e servizos que pretenda levar a cabo a entidade local a consideración de complementarios dos que realice a administración autonómica”*.

Á vista da definición de duplicidade é obvio que en moi raras ocasións estaremos ante un suposto de execución simultánea de competencias polo que se se cumpre cos principios de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira cumpriranse os condicionamentos aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.

4.3 Requisitos formais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación

Os requisitos procedementais para o exercicio da nova competencia que garanten a inexistencia de duplicidades e a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal son dous informes previos e vinculantes:

- Da Administración que teña atribuída a tutela financeira sobre a sostenibilidade financeira da nova competencia. Este corresponde á Consellería de Facenda da Xunta de Galicia como titular da competencia de tutela financeira sobre as entidades locais galegas.
- Da Administración competente por razón de materia no que se sinala a inexistencia de duplicidades, que no caso de que sexa a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, será emitido pola consellería competente en materia de administración local, previa consulta á consellería competente por razón da materia.

4.3.1 Procedemento de emisión dos informes preceptivos para o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación

Con carácter previo á implantación do servizo, á modificación substancial dos servizos xa establecidos para a realización de novas actividades prestacionais ou á aprobación do plan estratéxico de subvencións, os municipios deberán presentar solicitude destes informes dirixida á consellería competente en materia de administración local; a esta solicitude acompañaráselle a seguinte documentación:

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

1. Memoria de alcaldía na que se xustifique: o interese da entidade local na actuación por afectar directamente ao círculo dos seus intereses, a capacidade de xestión da entidade local en relación coa forma concreta prevista da prestación do servizo ou a realización da actividade.

Así mesmo, debe de xustificarse neste documento a relación de prestacións e actividades previstas en aplicación dos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e a estricta suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

Por último, deberá facer referencia ás características proxectadas na actividade, réxime xurídico previsto para o servizo, alcance das prestacións previstas en favor da cidadanía e á futura regulación dos aspectos de carácter xurídico, económico e administrativo da prestación do servizo.

2. Para a xustificación da sostenibilidade financeira deberá acompañarse da seguinte documentación:

- Liquidación consolidada do exercicio inmediato anterior, xunto co respectivo informe de intervención sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade, regra de gasto e débeda.
- Situación actual da débeda viva, con desagregación das operacións vixentes e soletas de amortización.
- Orzamento do exercicio vixente xunto co informe de intervención sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade, regra de gasto e débeda.
- Informe de intervención sobre cumprimento da estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira coas novas competencias. Resulta chamativo que o lexislador autonómico incorpore novamente a necesidade deste informe de intervención esixido polo Anteproxecto da Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local e que se suprimiu seguindo a recomendación do Consello de Estado²⁷.
- Desagregación e importes das aplicacións orzamentarias correspondentes á futura competencia ou servizo.
- Calquera outra documentación que se solicite pola consellería de Facenda, necesaria a efectos de emitir o informe sobre sostenibilidade financeira.

Recibidas as solicitudes de informe, a consellería competente en materia de administración local, remitirallas á consellería competente por razón da materia, no caso de tratarse dunha competencia da Comunidade Autónoma Galega, para que emita a consulta relativa á existencia ou non de duplicidade e á consellería competente en materia de facenda.

27 O Consello de Estado sinala no seu informe 567/2013 que “Finalmente, debería reconsiderarse a existencia de que o interventor da entidade local emita un informe sobre a sostenibilidade financeira das novas competencias, habida conta de que o ámbito no que naturalmente van a desenvolverse as competencias improprias é o que en cada caso definirá o lexislador sectorial autonómico, ou o que resulte do que previamente establecera, o que aconsella que sexan as Comunidades Autónomas as que deban en tales casos determinar se se dan as condicións precisas para garantir o cumprimento do mencionado principio de sostenibilidade financeira”.

A lei galega establece un prazo máximo de tres meses para a emisión destes informes, non obstante prevé a posibilidade de tramitación dos mesmos mediante un procedemento urxente, cando concorran razóns de interese público que o aconsellen, que suporá a redución destes prazos á metade dos prazos establecidos para o procedemento ordinario, de conformidade co disposto no artigo 50 da Lei 30/1992, de 26 de novembro. Vencido o prazo máximo sen resolución expresa o silencio previsto pola norma é negativo a efectos de impugnación do acordo presunto en vía contencioso administrativa.

Os informes terán carácter vinculante, polo que a entidade local non poderá proceder ao exercicio da competencia, ou establecemento do novo servizo ou a prestación da nova actividade se os informes son negativos.

A norma galega prevé a posibilidade de que os informes establezan condicións para o exercicio das actividades ou a prestación de servizos, condicións que se establecerán co fin de garantir a sustentabilidade financeira e a inexistencia de duplicidades. Esta previsión obedece a que, como nos lembra o Consello de Estado no seu ditame 567/2013, *“na concepción da Lei Orgánica 2/2012, a sustentabilidade financeira non é algo que vaia referido a actuacións particulares senón ao conxunto da Facenda da entidade de que se trate; e non é algo estático que caiba garantir ex ante, senón que máis ben se refire a unha situación dinámica á que se debe tender e que ha de manterse. Por iso, non é correcto desde o punto de vista técnico esixir que se garanta a sustentabilidade financeira como condición previa a unha determinada actuación, senón que debería imporse a obriga de verificar que tal actividade non pon en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal”* durante todo o período no que se exerzan as “competencias impropias”, xa que non debemos esquecer que o novo réxime competencial impón unha prelación na actuación municipal debéndose atender en primeiro termo aos servizos mínimos e competencias atribuídas polo lexislador e unha vez que estea garantida a viabilidade financeira das mesmas poderá prestar novos servizos cumprindo os condicionamentos do artigo 7.4 da LRBRL²⁸.

A norma autonómica pecha a regulación deste procedemento exonerando de responsabilidade, fronte a todos, á Comunidade Autónoma nos supostos nos que a entidade local decida, por calquera circunstancia, voluntaria ou involuntaria, deixar de prestar os servizos nos que se manifestaba o exercicio da competencia sometida a avaliación previa por ela mesma, ou altere a calidade dos mesmos.

Como unha manifestación ou concreción desta exención de responsabilidade establécese que para o suposto de que por parte do Concello, en exercicio da súa autonomía, decidise desenvolver unha actividade ou prestar un servizo no espazo competencial autonómico, ao abeiro do disposto no artigo 7.4 da LRBRL, e polo tanto, en virtude do mesmo, a Comunidade Autónoma emitise informe de duplicidade, a desatención da “competencia impropia” ou o abandono do servizo non implicará o cambio de titularidade da responsabilidade a favor da Comunidade Autónoma, preservando a súa potestade de autoorganización e autonomía para decidir sobre a planificación e exercicio das súas competencias.

Parte da doutrina entendeu que o procedemento que deseña a norma galega limita aínda máis a iniciativa municipal para o exercicio de competencias impropias mediante a esixencia

28 Sobre este extremo pode consultarse o traballo de José Manuel Díaz Lema *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sustentabilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012 páxs. 47-91.

de documentación desproporcionada e inustificada, tendo en conta o obxecto dos informes preceptivos, o que daría lugar a un verdadeiro control de oportunidade²⁹. É certo que a documentación que debe acompañar a solicitude se regula descendendo a un nivel “case regulamentario” pero parece necesario que a memoria bote todos os datos precisos para un atinado pronunciamento sobre a existencia ou non de duplicidade co alcance que á mesma outorga o artigo 4, definindo e concretando as características, alcance e réxime xurídico das prestacións, servizos ou actividades proxectadas, pero en caso ningún poderá exercerse con ocasión da emisión destes informes preceptivos un control xenérico ou indeterminado, debendo de ampararse este control na necesaria preservación dos intereses xerais que aquí se identifican cos principios de non duplicidade e a preservación da sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal cuxa tutela se encomenda á Comunidade Autónoma³⁰.

5 Cooperación e colaboración entre a administración autonómica e local

Durante a tramitación parlamentaria introdúcese un artigo, o 12, como peche da norma autonómica, que resulta chamativo xa que o seu contido parece innecesario pois reproduce principios que deben de presidir as relacións entre a Administración Autonómica e Local que se recollen tanto na LRX-PAC, nos seus artigos 4 e seguintes, como na Lei de Bases de Réxime Local nos seus artigos 55 e seguintes.

Este artigo vén en realidade a lembrarnos que máis alá do reparto competencial entre os distintos niveis territoriais do Estado atopámonos ante un sistema único que debe ser coherente e que malia todas as medidas de racionalización introducidas no sistema non debe perder de vista o obxectivo final que xustifica a súa propia existencia que non é outro que o servizo ao cidadán, principio que prima sobre o eslogan da lei básica “Unha Administración, unha competencia” impondo a “*coordinación e colaboración efectiva entre a Administración autonómica e a local de cara á prestación e mantemento dos servizos fronte á cidadanía, así como a obriga de promover a súa mellora e garantir a súa prestación efectiva e o traballo en común para a solución daqueles problemas que puidesen presentarse máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública*”.

29 Neste sentido o profesor Manuel Zafra Víctor, no seu estudo, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, manifiesta que “*desta longa enumeración de procedementos e requisitos a cumprir polo municipio que queira exercer unha competencia impropia, ao meu xuízo, a única condición sería a observancia do último inciso do artigo 4: acreditar o carácter complementario e non simultáneo do servizo. Unha comprobación que fai innecesaria unha memoria tan exhaustiva; por exemplo, non parece imprescindible concretar a forma prevista para a prestación en relación á capacidade de xestión; tampouco o interese no exercicio da competencia pois a solicitude exprésao suficientemente e, porén, a súa esixencia avoga ao municipio a un control de oportunidade se a consellería competente enténdese infundada as razóns esgrimidas pola presidencia na memoria. Ademais, con carácter imperativo, a memoria debe motivar a correspondencia entre as prestacións e actividades programadas e os principios de descentralización, proximidade, eficiencia e eficacia. Queda a dúbida da emisión favorable do informe se a consellería valorase ineficiente a prestación por incorrer nun custo desmesurado que, malia conseguir o obxectivo proposto, e acadar eficacia, puxese en risco a sostenibilidade ou xulgase a irrelevancia da proximidade na prestación do servizo. Costa traballo tamén entender a necesidade de xustificar o alcance das prestacións previstas en favor da cidadanía... a elaboración da memoria non conxura a natureza dun control indeterminado e xenérico. Calquera das esixencias previstas concede á consellería competente por razón da materia unha ampla marxe de valoración que fai imprevisible e adoece de inseguridade xurídica a solicitude municipal*”

30 En relación á compatibilidade da autonomía local coa existencia de controis de legalidade sobre o exercicio das competencias municipais vécase a STC de 2 de febreiro de 1981, no seu FX 4º.

6 A cooperación mediante consorcios e convenios administrativos

A adaptación da regulación das relacións interadministrativas de cooperación entre a Administración Autonómica Galega e a Administración Local abórdase nas Disposicións Adicionais Segunda e Terceira da norma galega.

A norma autonómica comeza o desenvolvemento legislativo indicando que o marco básico destas relacións se establece polo artigo 57 da Lei Reguladora das Bases de Réxime Local, o que supón que non lles é de aplicación o réxime establecido polo artigo 7.4 da LRRL para o exercicio das coñecidas como “competencias impropias”³¹, xa que non afectan a un plano competencial senón que están por enriba do mesmo, transcenden deste plano, ao ser consecuencia da directa do modelo de Estado que implanta a Constitución Española, un estado descentralizado e complexo no que se debe manter o equilibrio entre os principios de unidade da nación e autonomía dos distintos niveis territoriais, que se sustenta no apoio e auxilio mutuo³², no que as relacións interadministrativas son consecuencia do principio de lealdade institucional e operan no plano organizativo e funcional co obxectivo de optimizar os resultados da acción pública no seu conxunto e en beneficio do cidadán.

Agora ben, esta cooperación interadministrativa, en asuntos de interese local ou común que se instrumenta mediante a formalización de convenios ou a constitución de consorcios deberá de “racionalizarse” suxeitándose, ao igual que o exercicio das competencias, aos principios de eficiencia, non duplicidade, estabilidade orzamentaria e sustentabilidade e como mecanismo de garantía destes principios incorporarán a cláusula de garantía do cumprimento dos compromisos de financiamento a que se refire o artigo 57 bis da LRRL.

A segunda e derradeira das discrepancias formuladas polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas respecto do texto da Lei galega, que no caso de non resolverse podería derivar nun recurso de inconstitucionalidade, é a suposta colisión entre o apartado primeiro da Disposición Adicional Novena da LRSAL³³ e a Disposición Adicional Terceira da norma galega, que curiosamente reproduce, practicamente de forma literal, a anterior.

É na concreción de en que consiste esa necesaria adaptación dos convenios existentes no momento da entrada en vigor da LRSAL onde xorde a fricción. Para o Ministerio a mesma pasa necesariamente pola emisión dos informes previstos no artigo 7.4 e a inclusión da

31 Por esta razón a formalización dun convenio ou a constitución dun consorcio, como instrumento de cooperación non precisa os informes preceptivos regulados por esta norma.

32 O apartado cuarto da Disposición Adicional Segunda exemplifica os supostos destas relacións de cooperación e colaboración que exclúe do ámbito de aplicación do artigo 7.4 da LRRL:

- a) *A asistencia técnica, que se concretará na elaboración de estudos e proxectos, prestación de servizos ou calquera outra actividade propia ou común.*
- b) *A axuda financeira a unha das partes para o exercicio de actividades da súa competencia ou para o exercicio polas entidades locais de competencias distintas das atribuídas como propias ou delegadas.*
- c) *Executar puntualmente obras ou servizos da competencia dunha das partes.*
- d) *Compartir as sedes, locais ou edificios que sexan precisos para o desenvolvemento das súas competencias.*
- e) *Desenvolver actividades de carácter prestacional.*

33 O apartado primeiro da Disposición Adicional Novena LRSAL establece: “*Os convenios, acordos e demais instrumentos de cooperación xa subscritos, no momento da entrada en vigor desta Lei, polo Estado e as Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locais, que leven aparelhada calquera tipo de financiamento destinado a sufragar o exercicio por parte destas últimas de competencias delegadas ou competencias distintas ás enumeradas nos artigos 25 e 27 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, deberán adaptarse ao previsto nesta Lei a 31 de decembro de 2014. Transcorrido este prazo sen terse adaptado quedarán sen efecto*”.



cláusula de garantía do artigo 57 bis da LRBRL e para o lexislador galego esta adaptación consiste na análise polas partes intervinientes do cumprimento destes principios, e só cando se apreciase risco de afección á sostenibilidade da facenda local se requirirá informe da consellería competente en materia de facenda, o que parece coherente co carácter irretroactivo da reforma que esta norma predica. Cando a avaliación fose positiva efectuarase a adenda ao convenio na que se incluíra a garantía aos referidos principios, o que por outra parte non exclúe a incorporación á mesma da cláusula 57 bis da LRBRL, ao que obrigaría a interpretación sistemática desta disposición co establecido tanto pola Disposición Adicional Segunda da Lei 5/2014³⁴ como pola norma básica.

7 Asunción pola Comunidade Autónoma de Galicia das competencias en materia de educación, saúde e servizos sociais

Un dos aspectos máis polémicos tanto desde o punto de vista constitucional, competencial, como de técnica legislativa, da reforma operada pola LRSAL, foi a supresión das competencias municipais en materia de educación, saúde e servizos sociais, sen entrar nestas cuestións que merecen un fondo estudo, abordaremos a reacción da nosa Comunidade Autónoma ante este recorte ao dereito de autonomía local e invasión do espazo competencial autonómico, amparado nas competencias atribuídas polo Estatuto de Autonomía en base ao cal se estableceu un sistema prestacional atribuíndo ás entidades locais competencias nestas materias cuxa titularidade lle corresponde en función do bloque de constitucionalidade.

A actitude do lexislador galego é menos belixerante que a doutras comunidades autónomas que formularon recurso de inconstitucionalidade fronte a reforma cuestionando a lexitimidade desta invasión á súa autonomía ante o Tribunal Constitucional, pero tampouco pode ser cualificada como sumisa, xa que interpreta a norma estatal, que debe ser aplicada en tanto non haxa un pronunciamento sobre a súa constitucionalidade, de maneira pragmática, intentando dar solución aos múltiples interrogantes desta traslación competencial.

A LRBRL suxeita estas transferencias á concorrencia de dous tipos de condicións: temporais, diferentes para cada ámbito material (educación, na que non se fixa data; saúde, 5 anos e servizos sociais, 31 de decembro de 2015), e materiais, dentro dos cales estarán: a elaboración dun plan de avaliación, reestruturación e implantación; que a xestión pola Comunidade Autónoma Galega de tales servizos non supoña un maior gasto para o conxunto das administracións públicas; e finalmente, a aprobación por parte do Estado do novo sistema de financiamento autonómico e local anunciado pola mesma. Pois ben, a Lei 5/2014 deixa claro que en tanto non se cumpran as condicións establecidas pola LRSAL, tanto temporais como materiais, esas competencias continuaránse prestando polos municipios.

Esta interpretación apártase da ofrecida pola FEMP no seu informe sobre *“As competencias dos concellos en materia de servizos sociais tras a entrada en vigor da Lei 27/2013 de racionalización e sostenibilidade das Administración Local”* que entende que antes do

34 Non esquezamos que a Disposición Adicional Segunda da lei autonómica establece a obriga de incorporación da cláusula do artigo 57 bis nos convenios de cooperación.

31 de decembro de 2015, as Comunidades Autónomas deben asumir a titularidade das competencias en materia de servizos sociais, promoción e reinserción social, e no caso de que expirado este *prazo máximo* non se tivese cumprido con este mandato os municipios continuarán prestándoos a costa da Comunidade Autónoma á que se lle detraerán as cantidades que procedan das transferencias estatais, interpretación que bate coa literalidade da reforma.

En relación ás competencias relativas á participación na xestión primaria da saúde a lei galega remite aos termos pactados no Acordo de cooperación entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (Fegamp), polo que se establece o contido do Pacto Local asinado o 20 de xaneiro de 2006, asumindo o 20% anual de forma progresiva, comezando en todo caso no ano 2014.

A asunción da xestión dos servizos levarase a cabo mediante a cesión gratuita ao Servizo Galego de Saúde da titularidade dos edificios e terreos dos centros de saúde e a subrogación do organismo autónomo nos correspondentes contratos de servizos e subministros contratados polos municipios para os devanditos centros.

8 Conclusións

A última reforma da lexislación básica de réxime local tivo como resultado a máis intensa estatalización do sistema operada desde a entrada en vigor da LBRL. Ante esta nova concepción do título competencial estatal, que faculta ao mesmo para a definición das bases de réxime local, de maneira tan esgotadora que chega a poñer en cuestión o seu carácter bifronte³⁵, a reacción das comunidades autónomas, entre as que se atopa a galega, non se fixo agardar, defendendo o seu espazo competencial mediante unha interpretación que se aparta claramente do espírito da reforma estatal.

Se ben é certo que non faltan detractores á mesma que lle achacan, s sús falta de sistemática, de técnica normativa, a desatención dos problemas das entidades locais priorizando a resolución dos da Administración Autonómica coa blindaxe das competencias autonómicas sobre réxime local, ou a suxeición da autonomía local a un férreo control de oportunidade. O certo é que a norma permitiu minimizar os efectos da reforma estatal mediante a "reinterpretación" da mesma desde un prisma constitucional e conforme o carácter bifronte do réxime local, realizando unha función case regulamentaria, dogmática, suplindo lagoas e definindo conceptos, que permitiu manter o *status quo* preexistente, clarificando, que a verdadeira reforma do réxime local non entrou en vigor o 31 de decembro de 2014 senón que novamente se pospón e supedita ao necesario desenvolvemento do artigo 142 da Constitución Española que aborde de maneira definitiva a suficiencia financeira que sosteirá a minguada autonomía local mediante a dotación dos recursos financeiros non condicionados e a estabilización e incremento das porcentaxes de participación nos tributos estatais e autonómicos, cuestión que segue a ser a gran tarefa pendente e a principal deficiencia do sistema.

35 VELASCO CABALLERO FRACIASCO, *op. cit.*



9 Bibliografía

- CARRILLO DONAIRE J.A E NAVARRO RODRÍGUEZ P, *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAIOR J.L, *La cláusula general de competencia municipal* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2001.
- DÍAZ LEMA J.M, *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012.
- ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local* 2014, Disponible na web: http://www.dival.es/sites/default/files/oficina-de-informacion/VADEMECUMCOMPETENCIAS_MUNICIPALES.pdf
- MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- QUINTANA LÓPEZ, TOMAS E CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, páx. 95.
- VELASCO CABALLERO FRANCISCO *El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible na web: <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/franciscovelasco.pdf>
- ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP. Disponible na web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>