

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES

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.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su artículo primero. Tres, modifica el artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante), clasificando las competencias de las Entidades Locales en competencias propias, competencias delegadas y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Concretamente, en la redacción dada al apartado 4 del citado artículo 7 se establece que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Asimismo, dispone que a estos efectos serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Por ello, se considera necesario el desarrollo de la previsión contenida en ese artículo en determinados aspectos tales como la forma en que las entidades locales deben efectuar la solicitud de informe, la documentación exigible a tal fin, órganos competentes, plazos para la emisión de los informes, carácter determinante de los mismos en orden a la suspensión de procedimientos y demás trámites que han de efectuarse para adoptar la decisión.

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

En este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, reconoce esta competencia autonómica, al disponer que «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».

En concordancia con lo anterior y con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, de que la función encomendada a la legislación básica es garantizar las mínimas competencias que dotan de contenido la efectividad y garantía de la autonomía local, el artículo 2.1 de la LBRL, también modificado por el artículo primero. Uno. de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, impone al legislador sectorial, sea autonómico o estatal, a tomar en consideración a municipios y provincias en la regulación de las distintas materias, atribuyéndoles las competencias que procedan. De ahí que no puede interpretarse que la reforma local llevada a cabo ha invertido este modelo, de modo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal sino que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos por las normas de atribución.

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

En consecuencia, el ejercicio de tales competencias ha de llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 7.2 de la LBRL sin necesidad de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias

atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

De otro lado, también se regula en la presente norma el procedimiento para llevar a cabo, antes del 31 de diciembre de 2014, la adaptación prevista en la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos con las entidades locales que financien competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las delegadas, para los que prevé que quedarán sin efecto en dicha fecha en el caso de que la adaptación no se lleve a cabo.

El presente Decreto-ley se dicta al amparo del título competencial recogido en el artículo 60 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencia exclusiva sobre régimen local, respetando el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local, para la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, y también para las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

Asimismo, la regulación contenida en este Decreto-ley cumple las condiciones de extraordinaria y urgente necesidad que se exigen para la utilización de este instrumento normativo y atiende a los requisitos que prevé el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, estableciendo las normas necesarias en orden a la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en lo que se refiere al ejercicio de determinadas competencias por parte de las entidades locales, regulando el procedimiento para la emisión de los informes establecidos en el referido artículo 7.4 de la LBRL, y la adaptación de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación antes referidos, en el plazo marcado por la misma. La entrada en vigor de esa Ley el pasado 31 de diciembre de 2013 y el transcurso ya de unos meses, en los que la incertidumbre jurídica ha generado la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones normativas al respecto, podría provocar una parálisis o, en su caso, cese en la prestación de servicios por parte de las entidades locales, algunos de los cuales suponen para la ciudadanía fiel reflejo de lo que se espera, en un Estado social, del ámbito de lo público. La evitación de disfuncionalidades en este escenario, ya deteriorado por la larga situación de crisis económica, exige una respuesta normativa ágil que resuelva en positivo el ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno y la continuidad de la prestación de esos servicios.

En su virtud, en uso de la autorización atribuida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta del Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión del día 20 de mayo de 2014,

D I S P O N G O

Artículo 1. Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

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

Artículo 2. Informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

1. Cuando la Comunidad Autónoma deba emitir los informes relativos a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera, previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para el ejercicio de nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se procederá del modo siguiente:

a) En primer lugar, la entidad local solicitará el informe sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, que se emitirá por la Consejería competente por razón de la materia.

b) Una vez notificado el informe anterior, en caso de ser favorable, solicitará el informe sobre la sostenibilidad financiera, que se emitirá por la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

2. Los informes previstos en el apartado anterior deberán solicitarse por la entidad local con carácter previo al inicio del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como en los supuestos de modificación sustancial de las actividades o servicios que se vengán llevando a cabo o prestando, enmarcados en el ejercicio de dichas competencias, que pudiesen provocar la existencia de duplicidades en su prestación o afectar a la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local.

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

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

Artículo 3. Documentación que acompaña a la solicitud de los informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

1. Para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos:

- a) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate.
- b) El alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.
- c) En el caso de que se pretenda el ejercicio de actividades de fomento mediante la concesión de subvenciones, se deberán concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

2. Para la solicitud de informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias deberá presentarse ante el órgano que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, la siguiente documentación:

a) Informe favorable sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público, que ha de emitir la Administración que en cada supuesto sea la competente por razón de materia. Cuando dicho informe favorable haya sido emitido por la Administración Pública Andaluza, bastará con la referencia al órgano emisor y fecha del mismo.

b) Informe de la Intervención Local sobre costes e ingresos que supone el ejercicio de cada competencia y su reflejo tanto en el presupuesto de asunción de la competencia como en aquellos previstos en el plan presupuestario a medio plazo exigido por la normativa sobre estabilidad presupuestaria en vigor, incluyendo valoración de la necesidad de acudir a endeudamiento financiero para su financiación, y con análisis de su incidencia sobre los siguientes parámetros:

- Ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados de la entidad local en los términos establecidos en el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y el resto de normativa vigente en materia de endeudamiento.
- Regla de gasto, estabilidad presupuestaria y nivel de deuda pública, así como periodo medio de pago a los proveedores de la entidad.

c) Informe de la Intervención Local, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior, de todas las entidades que pertenezcan al perímetro de consolidación en términos de Contabilidad Nacional, relativos a los indicadores de solvencia: ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados.

d) Informe de la Intervención Local, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior así como último informe trimestral del presupuesto corriente, sobre el cumplimiento de la regla de gasto, de

los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y periodo medio de pago a los proveedores de la entidad.

Artículo 4. Procedimiento para la emisión de los informes de inexistencia de duplicidades y de riesgo para la sostenibilidad financiera.

1. Recibida la solicitud de los informes, el órgano directivo competente para evacuar el informe examinará si la misma viene acompañada de la documentación exigida en la presente disposición. En el caso de que ésta fuese incompleta requerirá a la entidad local que en un plazo de quince días subsane las deficiencias, con indicación de que si no lo hiciera se entenderá que la Entidad Local ha desistido en su petición.

Durante el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por la entidad local, o en su defecto el transcurso del plazo concedido, se suspenderá el plazo para la evacuación y notificación de los informes establecidos en el apartado 2 del presente artículo.

2. Desde el momento en que se presente la solicitud:

a) El órgano competente para evacuar el informe de inexistencia de duplicidades dispondrá del plazo de dos meses para su emisión y notificación a la entidad local, y lo comunicará a la Dirección General competente sobre régimen local y a la Dirección General competente en materia de tutela financiera de las entidades locales.

b) La Dirección General competente en materia de tutela financiera de las entidades locales dispondrá del plazo de un mes para su emisión y notificación a la entidad local, y lo comunicará a la Dirección General competente sobre régimen local y a la Consejería competente por razón de la materia.

3. En cualquier momento del procedimiento previsto para la emisión de los informes se podrá solicitar a la entidad local para que en el plazo de diez días aporte cualquier otra documentación necesaria para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deban pronunciarse, interrumpiéndose los plazos para la notificación de los mismos durante el tiempo que medie entre la recepción y la cumplimentación del requerimiento, o en su defecto el transcurso del plazo concedido.

4. El vencimiento de los plazos máximos previstos sin haberse notificado los correspondientes informes, legitima a la entidad local para entenderlos como desfavorables a los efectos de su impugnación en vía contenciosa administrativa en los términos y plazos establecidos en la Ley reguladora de esta jurisdicción.

Artículo 5. Carácter y contenido de los informes de inexistencia de duplicidades y de riesgo para la sostenibilidad financiera.

1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, los informes tienen carácter preceptivo y vinculante, por lo que la entidad local no podrá proceder al ejercicio de la competencia, al establecimiento del servicio o a la realización de la actividad si dichos informes son desfavorables por apreciar la existencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público por la Administración de la Junta de Andalucía o un riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Los informes serán fundados en derecho, no pudiendo contener juicios de oportunidad o conveniencia. Asimismo deberán ser debidamente motivados y podrán establecer las condiciones que fueran precisas para posibilitar el ejercicio de las actividades y la prestación de los servicios, garantizando la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera.

3. Se considerará que existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Andalucía y la entidad local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, proyectados sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que tengan las actuaciones y servicios que pretenda llevar a cabo la entidad local la consideración de complementarios de los que realice la administración autonómica.

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

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

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

Artículo 7. Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias delegadas.

1. En el caso de competencias delegadas, en el convenio, acuerdo o instrumento de cooperación se añadirá, mediante una adenda, la cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Junta de Andalucía, consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que le corresponda a esta Comunidad Autónoma por aplicación de su sistema de financiación, prevista en el artículo 57 bis de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Previamente a la suscripción de la adenda será preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería competente en materia de Hacienda, que se solicitará por la Consejería competente en la materia objeto del convenio, acuerdo o instrumento. En el caso de que hubieran sido suscritos por entidades instrumentales, será solicitado por la Consejería a la que se encuentre adscrita.

2. En el caso de que la delegación se hubiera instrumentado mediante una norma, con rango de ley o reglamentario, no serán de aplicación las previsiones de este artículo.

Artículo 8. Adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias distintas de las propias y de las delegadas.

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

a) Las partes que lo suscribieron efectuarán una valoración sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de estas competencias, previo informe vinculante de la Consejería competente por razón de la materia sobre la inexistencia de duplicidades en la prestación de los servicios o en la realización de las actividades que constituyen el objeto de la cooperación, conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de este Decreto-ley. En el caso de que en dicha valoración se concluya la continuación de la colaboración se suscribirá por las partes como adenda al convenio.

b) En el caso de que se valore continuar la colaboración, la entidad local solicitará a la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales informe vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio objeto del convenio, que se regirá por lo dispuesto en los artículos 3.2, 4 y 5.4 del presente Decreto-ley.

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

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

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

El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por éstas, de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Disposición transitoria única. Solicitudes presentadas.

1. Las solicitudes de los informes para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, presentadas por la entidades locales con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley, podrán ser inadmitidas por la Consejería o Consejerías competentes por razón de la materia o, en su caso, por la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, si de la documentación remitida o de los antecedentes de que se disponga resultara de forma manifiesta que no se dan los supuestos previstos en el artículo 2 para su emisión, y, en particular, cuando la competencia está atribuida como propia a la entidad local por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma de Andalucía o se encuentre delegado su ejercicio.

2. En el caso de que de la documentación remitida o de los antecedentes de que se disponga no resultara de forma manifiesta lo previsto en el apartado anterior, se requerirá a la entidad local para que presente la documentación exigida en este Decreto-ley, siguiéndose la tramitación prevista en los artículos 2, 3 y 4. El plazo para la notificación de los informes previstos en el artículo 4, se computará a partir de la recepción de dicha documentación en el órgano directivo competente.

Disposición final primera. Habilitación.

Se habilita a la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local a adoptar las medidas necesarias para el desarrollo del presente Decreto-ley, así como para dictar cuantas instrucciones sean precisas para la ejecución de lo dispuesto en el mismo.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente Decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 20 de mayo de 2014

SUSANA DÍAZ PACHECO
Presidenta de la Junta de Andalucía

DIEGO VALDERAS SOSA
Vicepresidente de la Junta de Andalucía
y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales