

EDL 2014/39621 Comunidad Autónoma de Castilla y León Consejería de la Presidencia (C.A. Castilla y León)

Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Boletín Oficial Castilla y León 64/2014, de 2 de abril de 2014

ÍNDICE

I.Sistema competencial derivado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local	1
II.Atribuciones a la Comunidad de Castilla y León de competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales	2
III.Convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación que afectan al ejercicio de las competencias locales	4
IV.Conclusiones	4

FICHA TÉCNICA

Documentos anteriores afectados por la presente disposición

Legislación

Ley 27/2013 de 27 diciembre 2013. Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

En relación con esta disposición

La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local EDL 2013/248308, ha provocado una situación de incertidumbre en las Administraciones Locales, fundamentalmente, respecto a los servicios y competencias de las mismas, debido a los cambios introducidos en su régimen competencial.

Determinados mandatos de la Ley son directamente aplicables a partir de su entrada en vigor, existen otros que tienen una aplicación diferida en el tiempo y otros que están condicionados al cumplimiento de ciertas exigencias o a la adopción de ciertas decisiones por parte de la Comunidad de Castilla y León.

La Comunidad Autónoma ha considerado necesario adoptar una serie de medidas legislativas de carácter urgente derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, para la garantía y continuidad en la prestación de los servicios públicos en Castilla y León, lo que ha llevado a la aprobación en días pasados del Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo.

Más allá de lo anterior, la propia complejidad de la reforma llevada a cabo por la norma estatal hace que resulte aconsejable dictar una Circular con objeto de ofrecer a las Entidades Locales de Castilla y León unos criterios interpretativos y orientativos de carácter homogéneo, que permitan solventar las múltiples cuestiones que, en el funcionamiento ordinario de cualquier entidad local, se plantean como consecuencia de la necesidad de llevar a efecto los postulados derivados de la nueva regulación contenida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La Circular se centra en varios aspectos. El primero de ellos se refiere al régimen jurídico competencial, y tiene por objeto señalar una serie de criterios que sirvan de guía a los servicios que prestan actualmente los municipios y las Diputaciones Provinciales. Asimismo se ocupa de los informes que deben ser emitidos por la Comunidad Autónoma.

Igualmente se refiere al contenido de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de determinadas competencias en las materias de educación, salud y servicios sociales.

Y por último a la adaptación de los convenios, acuerdos y otros instrumentos de cooperación que afecten al ejercicio de servicios públicos locales y en los que sea parte la Comunidad Autónoma.

Por todo lo anterior y en base a lo establecido en el Decreto 32/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, se dicta la siguiente,

CIRCULAR:

I. Sistema competencial derivado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local

El «sistema competencial» diseñado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se organiza en torno a lo establecido en el art. 7, contenido en el Título I de la Ley, bajo el rótulo «Disposiciones Generales». Dicho sistema parte de la distinción de dos tipos de competencias de las Entidades Locales: las propias y las atribuidas por delegación. En las primeras la

atribución tiene que llevarse a cabo siempre a través de una ley, estatal o autonómica, y en las segundas la atribución tendría lugar a través de los mecanismos propios de la delegación.

La reforma que introduce la ley estatal en el ámbito de las competencias que deben ejercer en todo caso los municipios consiste fundamentalmente en suprimir algunas de las materias del listado del art. 25. Ello supone, de acuerdo con la doctrina constitucional en la materia, que se reduce el «mínimo competencial»; es decir, el núcleo mínimo de competencias 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, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los arts. 25.2 y 36.1, ni a éstas ejercerlas, pues lo contrario sería inconstitucional.

Las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal, de modo que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos en las normas de atribución. El ejercicio de dichas competencias, en consecuencia, se debe llevar a cabo conforme a lo previsto en el art. 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin necesidad por tanto de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por las leyes de Castilla y León dictadas antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con independencia de si se atribuyeron para dar cumplimiento a las previsiones contenidas en los arts. 25.2 y 36.1 anteriores a la entrada en vigor de la Ley, o si la atribución se hizo ampliando dicho «mínimo competencial».

Por otra parte, la ley permite a las entidades locales ejercer otras competencias distintas de las atribuidas por las leyes sectoriales –estatales o autonómicas– y de las atribuidas por delegación, siempre que, para estos casos, se cumplan unos requisitos adicionales. Estos son los del art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que exige en estos casos que para que las entidades locales puedan ejercer dichas competencias deban recabar y obtener los informes que acrediten que dicho ejercicio no pone en peligro la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no exista duplicidad en la ejecución de un mismo servicio.

A estos efectos, los informes son los siguientes:

a) Informe sobre inexistencia de duplicidades. Cuando la Administración de la Comunidad de Castilla y León resulte ser competente, por razón de la materia, el informe que emita el órgano respectivo de la Consejería responsable en materia de Administración Local, irá precedido de previa consulta a la Consejería con competencia en dicho ámbito.

Este informe tendrá por objeto verificar que dos Administraciones no llevan a cabo una misma actividad, servicio o prestación en una misma entidad local sobre los mismos usuarios o beneficiarios, sin que éstas tengan la consideración de complementarias.

En cuanto a la duración de su eficacia, tratándose de actuaciones o servicios locales de duración concreta, la misma resultará limitada a la duración propuesta de éstas. Cuando se trate de actuaciones o servicios locales permanentes en el tiempo su eficacia resultará indefinida, sin perjuicio de finalizar cuando se produzcan cambios normativos, convencionales o de intervención que alteren sustancialmente el ejercicio de esa competencia.

b) Informe sobre el riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal que resultará emitido por el órgano de la Consejería competente en materia de Hacienda que tenga atribuidas las funciones relativas a la tutela financiera de los entes locales de la Comunidad.

Este informe irá destinado a verificar que el ejercicio de la competencia de que se trate no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los criterios y principios establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En el caso de actuaciones o servicios locales de duración concreta y delimitada, la eficacia del mismo estará limitada en el tiempo.

El plazo para la emisión de estos informes será de tres meses desde la recepción por el órgano que deba emitirlo.

Caso de que no se cumplan dichos requisitos, según la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no se podrán ejercer por parte de las entidades locales esas competencias.

La emisión de los informes no implicará la prestación de cualquier tipo de garantía o la asunción de cualquier tipo de responsabilidad financiera por la hacienda autonómica derivada del funcionamiento o mantenimiento del servicio.

Asimismo, la emisión del informe sobre la no duplicidad de servicios, a la vista del proyecto concreto de prestación de las actividades por el municipio, no implica que la Administración autonómica deba asumir su prestación en caso de que el municipio decida posteriormente el abandono o el no ejercicio de la competencia, o carezca de los recursos necesarios para financiarla por la evolución de las finanzas locales.

Todo lo anterior no compromete o condiciona la planificación que la Administración autonómica mantiene sobre el ejercicio de sus propias competencias, ni la forma en que ella misma deba ejercerlas.

II. Atribuciones a la Comunidad de Castilla y León de competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales

Tanto la Disposición adicional decimoquinta, como las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera hacen referencia a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias municipales en determinados ámbitos.

A.– Consideraciones generales.

Sin perjuicio de otras consideraciones, es necesario concretar, con carácter general:

1. Que las referencias contenidas tanto en la Disposición adicional decimoquinta, como en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera solo hablan de la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de algunas de las competencias de los municipios (y ello aún cuando hayan sido ejercidas por diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local). No existe, por tanto, mandato alguno que determine la necesidad de asumir, por parte de las Comunidades Autónomas, competencias que estuvieran atribuidas por ley sectorial a las diputaciones provinciales, con lo que, también en estos ámbitos, éstas continuarán ejerciendo dichas competencias invariablemente y sin necesidad de ningún requerimiento adicional.

2. Que la vigencia de la normativa sectorial dictada por la Comunidad de Castilla y León en cada uno de estos ámbitos, unido a la necesidad de garantizar la prestación de los servicios, determina que en tanto la Comunidad Autónoma no asuma el ejercicio de dichas competencias las mismas serán ejercidas por parte de los municipios en los términos previstos en las normas de atribución, resultando también aplicable el art. 7.2 que establece que el ejercicio de estas competencias deberá tener en cuenta los principios de autonomía, responsabilidad y coordinación.

B.– Competencias en materia de educación.

A diferencia del contenido de las disposiciones transitorias en materia de salud y servicios sociales, que prevén un mandato y plazo para que las Comunidades Autónomas asuman tales competencias, esta disposición adicional –acorde a la propia naturaleza de las disposiciones adicionales– establece un mandato al legislador. Se exige, en este caso, al legislador estatal, que en las normas que dicte en el futuro en materia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, incluya una previsión que fije los términos en que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias.

C.– Competencias en materia de salud.

La Disposición transitoria primera, relativa a la «asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud», dispone que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Se trata de un mandato a las Comunidades Autónomas de asumir una competencia municipal muy concreta que ha desaparecido de la lista del art. 25.2: la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Ello supone que el resto de competencias en materia de salud que estuvieran atribuidas a los municipios (y, por supuesto también a las de las diputaciones provinciales) por la legislación sectorial de Castilla y León en este ámbito, y distintas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, no resultan afectadas por esta Disposición transitoria, debiendo ser ejercidas por dichas Entidades Locales de acuerdo con la norma de atribución.

Lo anterior determina que, sin perjuicio de otras previsiones más específicas, habrá que acudir a la Ley 8/2010, de 30 de agosto, que regula la Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, cuyo art. 8 establece la atribución de competencias de las Corporaciones Locales. Con ello, las competencias que la Ley de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León atribuye a los municipios en materia de construcción, conservación y mantenimiento de los consultorios locales seguirán siendo ejercidas por éstos, en los términos previstos en dicha norma y de acuerdo con lo establecido en el art. 7.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Todo ello debe entenderse, obviamente, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en orden a la planificación general y prestación y dotación de medios sanitarios, y de las atribuidas a las diputaciones provinciales por el art. 36.1.i) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en orden a la coordinación del servicio de mantenimiento y limpieza de los mismos en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

D.– Competencias en materia de servicios sociales.

La Disposición transitoria segunda, relativa a la «asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales», dispone otro mandato en el sentido de que las Comunidades Autónomas deberán asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social. Dicha regla general solamente quedaría exceptuada para aquellas competencias relativas a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo o de exclusión social, que aparecen en la lista del art. 25.2 entre las que, en todo caso, deben prestar los municipios.

De este modo, la asunción por parte de la Comunidad de Castilla y León de la titularidad de las competencias de los municipios a que se refiere la Disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, conduce a que, llegado el momento, éstos deban dejar de ejercer como propias las competencias relativas a prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, salvo aquellas que afecten a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo o de exclusión social.

Lo anterior resultará así sin perjuicio de que la Administración de la Comunidad de Castilla y León pueda integrar progresivamente en su red de centros residenciales de titularidad pública las residencias de personas mayores de titularidad de las diputaciones y de los municipios, así como los centros de personas con discapacidad de titularidad de las diputaciones provinciales, en los términos y

condiciones que se establecen en la Disposición adicional séptima de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, la financiación por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias en materia de servicios sociales, que como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, sigan siendo de titularidad municipal se llevará a efecto a través de los instrumentos ya previstos en la Ley de Servicios Sociales, o por los instrumentos que se venían aplicando, sin perjuicio de la necesidad de que, en su materialización, se ajusten a las previsiones de la normativa estatal básica en aquello que resultara de aplicación.

III. Convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación que afectan al ejercicio de las competencias locales

La Disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se refiere a los Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales. A estos efectos, la norma prevé la necesidad de que antes del 31 de diciembre de 2014 se adapten a las previsiones de dicha Ley determinadas categorías de convenios que afectan a competencias y servicios municipales: en concreto aquellos ya suscritos por parte de la Comunidad de Castilla y León con toda clase de entidades locales, que lleven aparejada financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias y servicios municipales delegadas y distintas de las atribuidas por la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma.

En un plano subjetivo, la previsión legal se circunscribe en su propio título a los instrumentos citados ya suscritos por parte de la Comunidad de Castilla y León que afecten al ejercicio de competencias y servicios municipales, y ello con independencia de cuál sea la entidad local con que estén suscritos.

Desde un punto de vista objetivo, la obligación de adaptación parece dirigida a los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación que lleven aparejada financiación que afecten tanto a competencias distintas de las propias, como a competencias delegadas:

– Respecto a los instrumentos que aportan financiación para competencias distintas de las propias y de las delegadas a las que se refiere el párrafo siguiente, la obligación de adaptación a las previsiones de esta Ley, parece llevarnos al art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, precepto que exige para el ejercicio de esas competencias una doble garantía: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea de un mismo servicio por parte de otra Administración Pública. En este caso, tanto para adaptar estos convenios y acuerdos en que sea parte la Comunidad Autónoma, como para suscribir otros nuevos del mismo tipo, parece razonable que sea exigible la concurrencia de dicha garantía, a través de la incorporación de los informes que la justifican, en el expediente del convenio o acuerdo de que se trate.

– En cuanto a los instrumentos que aportan financiación para competencias delegadas, la obligación de adaptación a las previsiones de esta ley, parece conducir al art. 57.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Este artículo, establece la exigencia de constituir una «garantía de pago» para suscribir o prorrogar acuerdos de delegación y convenios de colaboración en que sea parte la Comunidad Autónoma y que afecten al ejercicio de competencias delegadas. De este modo, parece razonable pensar que la adaptación exigida por la Disposición adicional novena, en estos casos, queda suficientemente atendida con la constitución de dicha garantía.

En todo caso, siempre que se trate de suscribir o prorrogar acuerdos de delegación y convenios de colaboración en que sea parte la Comunidad Autónoma y que afecten al ejercicio de competencias delegadas, la incorporación por parte de ésta de las garantías de pago a que se refiere el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, exigirá el previo informe emitido por el órgano respectivo de la Consejería competente en materia de Hacienda en el plazo de diez días previsto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Al amparo de la previsión del artículo citado, la cláusula de garantía de pago para los acuerdos o convenios en que sea parte la Comunidad Autónoma a que se refiere el apartado anterior deberá incluir:

- a) La autorización al Estado para aplicar retenciones en las transferencias a la Comunidad Autónoma.
- b) El plazo para la realización de los pagos comprometidos.
- c) El plazo para la reclamación por la entidad local a la Comunidad Autónoma.
- d) Y el plazo para que la entidad local comunique al Estado el incumplimiento.

IV. Conclusiones

– CON CARÁCTER GENERAL

1. El sistema de competencias de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, parte de la consideración de que las competencias de las entidades locales pueden ser propias y atribuidas por delegación. En las primeras la atribución tiene que llevarse a cabo siempre a través de una ley, estatal o autonómica, y en las segundas, la atribución tiene lugar a través de los mecanismos propios de la delegación.

2. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los arts. 25.2 y 36.1, ni a éstas ejercerlas.

3. Las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las Entidades Locales antes de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de esta norma. Las atribuciones de competencias efectuadas a las Entidades Locales de Castilla y León siguen plenamente vigentes y su ejercicio sigue estando sometido a aquellas normas de atribución sin necesidad de someterse a los informes del art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4. El ejercicio por parte de las entidades locales de otras competencias distintas de las atribuidas por las leyes sectoriales –estatales o autonómicas– y de las atribuidas por delegación, está condicionado por la ley estatal a que se cumplan los requisitos del art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

– EN MATERIA DE EDUCACIÓN, SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

1. La obligación impuesta a las Comunidades Autónomas de asumir determinadas competencias en estos ámbitos, en los términos en que está configurado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, únicamente afecta a competencias municipales.

2. En tanto la Comunidad Autónoma no asuma el ejercicio de tales competencias, la prestación de las mismas debe desarrollarse por parte de los municipios de conformidad a lo previsto en las normas de atribución.

3. El resto de prestaciones en educación, salud y servicios sociales que no aparecen expresamente enumeradas en las Disposiciones adicionales y transitorias, siguen teniendo su regulación en la normativa sectorial específica siendo de plena aplicación a su ejercicio por parte de los municipios.

4. Las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia de educación, salud y servicios sociales no se encuentran afectadas por las Disposiciones transitorias. Las leyes autonómicas dictadas con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que atribuían competencias a las diputaciones provinciales en materia de educación, salud y servicios sociales siguen en vigor de modo que también en estos ámbitos, el ejercicio de las mismas sigue estando sujeto a dichas normas sin necesidad de ningún requerimiento adicional.

– EN RELACIÓN CON LOS CONVENIOS, ACUERDOS Y DEMÁS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

1. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, impone la obligación de adaptar antes del 31 de diciembre de 2014 determinados convenios y acuerdos sobre competencias y servicios municipales. En concreto:

a) Si son de los que aportan financiación para el ejercicio de competencias delegadas, la adaptación quedaría suficientemente atendida con la constitución de la garantía de pago exigida por el art. 57.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para el ejercicio de competencias delegadas.

b) Si son de los que aportan financiación para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas, resultaría exigible la acreditación de la doble garantía exigida en el art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para el ejercicio de dichas competencias.

2. En todo caso, para suscribir o prorrogar acuerdos de delegación y convenios de colaboración en que sea parte la Comunidad Autónoma y que afecten al ejercicio de competencias delegadas, el cumplimiento de la previsión contenida en el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina la necesidad de incorporación de las garantías de pago.