

COMPETENCIAS Y SERVICIOS PÚBLICOS ANTES Y DESPUES DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL PRODUCIDA POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Juan Francisco PARRA MUÑOZ

*Técnico de Administración General.
Ayuntamiento de El Ejido*

El presente trabajo pretende aportar clarificación en el régimen de las competencias y servicios de los municipios tras la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con especial referencia a las problemática de la preeminencia o subordinación de la ley de régimen local de Andalucía, Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), y las normas de régimen local contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), a la normativa básica estatal de régimen local, LRBRL.

SUMARIO:

1. Competencia y servicio público en el ámbito local: concepto y deslinde.
2. Clases de competencias y de servicios públicos: Hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.
 - Con anterioridad a la reforma operada en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - Determinación y atribución de competencias en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.
 - Enumeración de competencias en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.
 - Determinación y enumeración de servicios públicos locales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.
3. Prevalencia de la configuración legal del régimen de competencia y servicio público regulada en la LRBRL con respecto a la regulada en el EAA y en la LAULA.
4. Con posterioridad a la reforma operada en la ley reguladora de las bases de régimen local por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local.

4.1. Competencias.

- Formas de atribución, clasificación y enumeración.
- Enumeración de las materias sobre las que los municipios pueden ejercer competencias en la nueva redacción del artículo 25 de la LRBRL.
- Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a la redacción anterior del artículo 25.2 de la LRBRL.
- Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a las competencias atribuidas a los Municipios por la LAULA y el EAA.
- Competencias en materia de educación.

4.2. Los Servicios públicos tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

- Servicios públicos sociales.
- Servicios públicos de salud.

1. COMPETENCIA Y SERVICIO PÚBLICO EN EL ÁMBITO LOCAL: CONCEPTO Y DESLINDE.

En primer lugar se ha de determinar el concepto de competencia y el de servicio público, y deslindar ambos, que la legislación de régimen local entrelaza; al respecto me remito en este tema a mi trabajo publicado en esta revista, en su número 24 correspondiente a octubre-diciembre de 2014, y bajo el título *Naturaleza jurídica de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades*, en cuyo epígrafe 1, *Servicio Público Municipal y Competencias Municipales*, trato con detalle la cuestión

No obstante, como hilo introductorio baste recordar aquí que el legislador, dada la expresión utilizada en los artículos 25.1 y 85.1 de la LRBRL, puede inducir al error consistente en confundir e identificar los servicios públicos locales con las competencias municipales, o al menos con su concreción porque, si el art. 85.1 nos dice que son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, y acudimos a la fuente en donde se concretan estas competencias locales, que es el art. 25 LRBRL, su número 2 establece un listado de competencias locales sobre materias muy diversas de las que unas pueden ser consideradas servicios públicos pero otras no, con lo que podemos llegar a la conclusión de que todas aquéllas constituyen servicios públicos en sentido técnico, cuando no es así.

Asimismo es preciso recordar la definición doctrinal de servicio público en su sentido técnico: *toda actividad material o técnica y de contenido económico y de titularidad pública, en cualquier caso positiva e indispensable para la vida social, prestada al público de una manera regular y constante mediante una organización de*

medios personales y materiales, y bajo un régimen jurídico especial, y que es prestada por la propia Administración o por terceros por delegación de ésta.

En consecuencia: las competencias de los municipios son las diversas materias o sectores sobre los que estos pueden actuar de acuerdo con su legislación de aplicación, mientras que el servicio público, en cuanto actividad material y técnica constituye una concreta competencia; por esto la actividad de servicio público constituye un ámbito competencial de las entidades locales, pero no todas las competencias de éstas quedan constreñidas a aquél.

2. CLASES DE COMPETENCIAS Y DE SERVICIOS PÚBLICOS: HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

- **Con anterioridad a la reforma operada en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.**

Con anterioridad a la reforma operada en la LRBRL por la LRSAL, su artículo 7 atribuía a los entes locales dos clases o tipos de competencias en función de su naturaleza y forma de atribución: las propias, que solo podían ser determinadas por ley, y las atribuidas por delegación y cuyo régimen regulaban los artículos 7.3 y 27; y a su vez el artículo 28 permitía a los municipios la realización de “*actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”, actividades que aunque denominaba el propio texto legal complementarias de otras Administraciones Públicas, había que entender que si el municipio las prestaba, las ejercía como competencias propias por habilitación expresa legal.

En este sentido, el artículo 25.1 atribuía un *tertium genus* o competencia de carácter residual al decir que “*El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”. Por su parte, el número 2 de dicho artículo garantizaba el ejercicio de competencias municipales en una serie de materias que enumeraba, competencias que habían de ejercitarse “*en los términos de legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. Todos los operadores jurídicos locales encontramos en el artículo 25.1 una declaración o atribución de forma general de *publicatio*, es decir, la preceptiva declaración de servicio público para que una actividad pueda ser considerada como tal, con la consiguiente habilitación a los entes locales para la prestación como servicio público de cualquier clase o tipo de actividad siempre que se considerara que de forma más o menos directa contribuía a *satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. ¿Y qué actividad no reunía esta característica incluso sin forzar la

imaginación? Prácticamente ninguna, con lo que los entes locales se lanzaron a una veloz carrera a prestar actividades y servicios con independencia de que constituyeran servicios públicos o actividades propias de otras Administraciones Públicas sin importar que se duplicaran los servicios, o que incluso llegara a ser prestado un mismo servicio en un municipio por varias Administraciones Públicas, ofreciendo la realidad variados ejemplos: desde centros de la tercera edad hasta escuelas infantiles, pasando por servicios de atención a la mujer o centros de drogodependencia, y así en un mismo término municipal nos podemos encontrar, en la actualidad, con un centro de la tercera edad gestionado por el municipio y con otro centro de la misma naturaleza gestionado por la Comunidad Autónoma (los supuestos reales son, como digo muy ricos y variados); pero también se ha de decir que todo esto se hacía con el conocimiento cuando no con la complacencia y el beneplácito de la Administración del Estado, y sobre todo, de la Comunidad Autónoma, que se ahorraban así (sobre todo esta última, pues ser la titular de las competencias en el mayor número de los supuestos) la prestación de los servicios públicos de su competencia, dando lugar a la hipertrofia en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, con la perversa consecuencia de que en muchas ocasiones ha restado eficacia y recursos para prestar los servicios de los que éstos son titulares naturales, y como segunda, el déficit de tesorería de las haciendas locales.

A su vez, el artículo 26.1 establecía una serie de servicios públicos que enumeraba y que todos los municipios, en función de su población debían de prestar *en todo caso*, llamados por ello mínimos u obligatorios por la doctrina (todos los municipios con independencia de su población, los de población superior a 5.000 habitantes, los de población superior a 20.000 habitantes y los de población superior a 50.000 habitantes). Algunos de estos servicios públicos y otros que no tenían el carácter de mínimos, y enumerados en el artículo 86.3, podían prestarlos en régimen de monopolio.

Finalmente, el artículo 86.1 de la LRBRL habilitaba expresamente a los entes locales el ejercicio de la iniciativa económica que el artículo 128.2 de la Constitución atribuye con carácter general a las Administraciones Públicas.

En resumen, como la cláusula residual de competencia prevista en el artículo 25.1 atribuía *ex lege* a los entes locales la realización de cuantas actividades y servicios públicos contribuyeran a satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal había una *publicatio* legal de carácter general, para que los entes locales asumieran cuantos actividades prestacionales tuvieran la consideración de servicios públicos, conforme a la definición anteriormente dada del servicio público, pues los servicios públicos y las competencias tenían el carácter de *numerus apertus*.

Atendiendo al origen y modo de atribución de las competencias, el artículo 7.1 de la LRBRL las clasificaba en propias y delegadas; las primeras sólo pueden ser determinadas por ley, mientras que las atribuidas por delegación lo pueden ser por

disposición normativa o por acuerdo o acto administrativo concreto. Las atribuidas por disposición podían imponerse con carácter obligatorio al municipio, en cuyo caso debía de ir acompañada la delegación de la suficiente dotación económica para ejercerla (art. 27.3). Lo normal es que la delegación fuera de libre aceptación, por parte del ente local, siendo necesaria la expresa aceptación por el municipio (art. 27.3) mediante acuerdo del Pleno (art. 22.2 g). Finalmente, el artículo 28 hacía un llamamiento para que los municipios ejerzan competencias complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas.

A la vista de lo anterior podemos establecer las siguientes clasificaciones de las competencias y de los servicios públicos municipales:

A) En función de su naturaleza y modo de atribución:

- a) Propias (por ley).
- b) Delegadas (por disposición normativa o por acto administrativo):
 - a) Aceptación voluntaria y expresa por el ente local.
 - b) Mediante ley pero acompañada de la suficiente dotación económica.

B) En función de la mayor o menor intensidad de la acción pública:

a) *Actividades o servicios esenciales* que pueden prestarse en régimen de monopolio (art. 86.3 LRBRL).

b) *Servicios mínimos obligatorios* (art. 26.1 LRBRL), de los que a los efectos de este trabajo, y en cuanto que han sido modificados por la LRSAL, vamos a hacer referencia únicamente a los siguientes servicios públicos mínimos u obligatorios, de entre todos de los recogidos en el artículo 26.1:

- a) En todos los municipios: control de alimentos y bebidas.
- b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes: mercado.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes: prestación de servicios sociales.
- d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes: protección del medio ambiente.

c) Competencias y servicios públicos nominados (art. 25.2 en relación con el 85.1 de la LRBRL), de los que igualmente, interesa destacar de entre todos los siguientes, que son los que han sufrido modificación con la LRSAL con indicación de los apartados en los que venían recogidos:

- a) Seguridad en lugares públicos.
 - d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas.
 - f) Protección del medio ambiente.
 - g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
 - i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
 - j) Cementerios y servicios funerarios.
 - k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
 - l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos; alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
 - ll) Transporte público de viajeros.
 - m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
 - n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con las Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- d) Competencias y servicios públicos innominados (art. 25.1 LRBRL).
 - e) Competencias de ejercicio de iniciativa pública económica (art. 86.1 LRBRL).

– **Determinación y atribución de competencias en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.**

La LAULA sigue la misma tónica que la LRBRL, al establecer una cláusula de reserva general de competencias a favor de los entes locales andaluces contenida en el artículo 8, según el cual, *“los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno”*, seguido de un amplio elenco concretado en el artículo 9, y garantizadas por el artículo 6.2 al decir que las competencias locales que determina la LAULA tienen la consideración de propias y mínimas, que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales.

También prescribe la LAULA que las competencias locales se determinan por ley, y prevé la transferencia y la delegación de competencias propias de la Junta de Andalucía a los municipios; la transferencia consiste en el traspaso de la titularidad de la competencia, y ha de hacerse mediante ley que determinará los recursos financieros que se traspasarán para su ejercicio (art. 17); la delegación, por su parte, comporta atribución a los entes locales del ejercicio de competencias pero conservando la Comunidad Autónoma su titularidad, delegación que para ser efectiva requerirá expresamente aceptación del ente local afectado y la cesión del uso de los recursos necesarios (art. 19). La transferencia, pues, supone traspaso de la titularidad de la competencia, mientras que la delegación implica traspaso de su ejercicio, mas no de su titularidad.

– **Enumeración de competencias en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.**

El EAA regula las competencias de los municipios en el artículo 92, que lleva por rúbrica *Competencias propias de los municipios*, enumerando su número 2 un listado de materias sobre los que los municipios tienen competencias propias, en los términos que dispongan las leyes.

De este listado de materias, destacamos los siguientes, indicando los apartados en que vienen recogidos:

b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.

d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

j) Defensa de usuarios y consumidores.

Por su parte, la LAULA enumera las competencias locales en su artículo 9, de cuyo listado, también, a los efectos de este trabajo, destacamos las siguientes, con indicación de los apartados en que vienen recogidos:

2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:

a) Promoción y gestión de la vivienda.

b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.

c) Adjudicación de las viviendas protegidas.

d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.

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

a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.

b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.

c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.

13. Promoción, defensa y protección de la salud pública, que incluye:

a) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud.

b) El desarrollo de políticas de acción local y comunitaria en materia de salud.

c) El control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud.

d) El desarrollo de programas de promoción de la salud, educación para la salud y protección de la salud, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad o de riesgo.

e) La ordenación de la movilidad con criterios de sostenibilidad, integración y cohesión social, promoción de la actividad física y prevención de la accidentabilidad.

f) El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, consumo, ocio y deporte.

g) El control sanitario oficial de la distribución de alimentos.

h) El control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano.

i) El control sanitario de industrias, transporte, actividades y servicios.

j) El control de la salubridad de los espacios públicos y, en especial, de las zonas de baño.

21. Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica.

La clasificación de las competencias de los entes locales del EAA y de la LAULA es la siguiente:

A) En función de su enumeración:

- a) Innominadas o cláusula general de atribución (art. 8 LAULA).
- b) Nominadas (art. 9).

B) En función de su naturaleza y modo de atribución:

- a) Originarias o propias (por ley).
- b) Derivadas de la Junta de Andalucía:
 - a) Transferencia de titularidad:
 - Mediante ley.
 - Traspaso de recursos.
 - b) Transferencia de ejercicio:
 - Aceptación voluntaria y expresa por el ente local.
 - Cesión de recursos económicos.

– **Determinación y enumeración de servicios públicos locales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.**

Al examinar las competencias que el EAA atribuye a los entes locales en su artículo 92.2, ya referimos lo servicios públicos (básicos), que se enumeran en los apartados c) y d) del referido número.

La LAULA establece una autorización general a los entes locales para la prestación de los servicios en el artículo 26.1, al definir los servicios locales de interés general como los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía. El 26.2 atribuye a las entidades locales libertad plena para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de interés general de su competencia.

Los servicios locales de interés general son clasificados por el artículo 28 como servicios públicos y servicio reglamentado.

Los servicios locales de interés general pueden prestarse en régimen de servicio reglamentado cuando la actividad objeto de la prestación se realiza por particulares conforme a una ordenanza local que los reglamenta y establece obligaciones específicas de servicios público (son los llamados por la doctrina tradicional *servicios públicos virtuales o impropios*, siendo su ejemplo paradigmático el de taxi).

Pero los que a nosotros interesa ahora son los servicios locales de interés general que se prestan en régimen de servicio público, que son prestados por la propia entidad local bien de forma directa, bien mediante contrato administrativo.

Los servicios públicos básicos son los esenciales para la comunidad local y cuya prestación es obligatoria para todos los municipios de Andalucía, y tienen este carácter, en todo caso, los enumerados en el artículo 92.2 d del EAA (art. 31 LAULA).

Los servicios públicos reservados son aquellos que pueden ser prestados en régimen de monopolio; estos son los enumerados en el artículo 92.2 d del EAA, si bien mediante ley se podrá efectuar la reserva para otras actividades y servicios.

Y finalmente, la LAULA atribuye a los entes locales la iniciativa económica local en su artículo 45 y ss.

La clasificación de los servicios locales de interés general, regulados en la LAULA, es la siguiente:

Servicios locales de interés general:

A) Servicio reglamentado.

B) Servicio público:

a) Servicios básicos:

- De prestación obligatoria para todos los municipios.
- En todo caso, lo son los del artículo 92.2 d del EAA.

b) Servicios reservados:

- Habilitan a los entes locales para su prestación en régimen de monopolio.
- Tienen esta cualidad los enumerados en el artículo 92.2 d del EAA.
- Las leyes pueden establecer otros.

C) Servicios ordinarios (los que ni son básicos ni reservados y los municipios pueden prestar por la cláusula de habilitación general, art. 26).

3. PREVALENCIA DE LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIA Y SERVICIO PÚBLICO REGULADA EN LA LRBRL CON RESPECTO A LA REGULADA EN EL EAA Y EN LA LAULA

Tempranamente se planteó la posición que la LRBRL ocupaba en el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta por una parte, su carácter de normativa básica en materia local, y por otra, su carácter formal de ley ordinaria y origen estatal, y la resolución de los posibles conflictos entre sus preceptos y los de las distintas Comunidades Autónomas que regulan el régimen de sus entes locales.

En efecto, ya el propio legislador de la LRBRL, en su Exposición de Motivos, afrontó la cuestión, al decir que dicho texto legal, aunque formalmente es una ley ordinaria, desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, y por tanto está dotada de una preeminencia, cuyos principios han de respetar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre el régimen local. Así, dice la Exposición de Motivos:

“el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los entes locales. Esta comprobación elemental implica consecuencias de primera importancia. En primer término, que esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada, o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria. De otro lado, el hecho de que las entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía, como la identificación del título constitucional para su establecimiento en el art. 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2.º, del texto fundamental”.

De aquí resulta la reserva a la legislación del Estado de los aspectos básicos del régimen local. Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de agosto de 1983 declaró que:

“Corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales (...). Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en caso de las Comunidades Autónomas, no puede con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido”.

Y la de 21 de diciembre de 1989 del mismo Tribunal:

“Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de este derecho (...), por todo ello, el TC deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado (...). La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden legislar libremente”.

Es más, el TS anuda el régimen de servicio público y su regulación básica, a la autonomía local, y por tanto, indisponible para cualquier otro legislador; así su sentencia de 19 de enero de 1999, declara que

“la imposición al municipio de la prestación de servicios mínimos o esenciales supone, simultáneamente, la asignación de competencias sobre tales materias, constituyendo dichas competencias el núcleo irreductible de la autonomía local indisponible para el legislador sectorial”.

Finalmente, el TS, en su sentencia de 27 de marzo de 2007, se hace eco de la posición que mantiene el Tribunal Constitucional sobre la materia, y declara:

“lo cierto es que la ley estatal 7/1985 es básica y se impone a la competencia legislativa autonómica, que la ha de respetar, tal como previene la sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, de 21 de diciembre”.

Precisamente la anterior sentencia estableció la preeminencia de la regulación del régimen de los servicios mínimos obligatorios que hace la LRBRL respecto a la regulación que de la misma materia hacía la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, en consecuencia anuló la dispensa de prestación del servicio concedida por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón al municipio de Huesca a instancias de éste, que consideraba innecesaria la prestación del servicio municipal de mercado por la suficiente oferta del sector privado, estando prevista en el art. 43.5 de la Ley de Régimen Local de Aragón como una de las causas de dispensa, además de las contempladas en el art. 26.2 LRBRL, la de innecesariedad de la prestación del servicio, declarando el Tribunal Supremo el carácter de indisponible de los principios básicos contenidos en la LRBRL por parte de la legislación de las Comunidades Autónomas

Ello no supone negar la potestad normativa, no meramente reglamentaria de las Comunidades Autónomas para regular el régimen local; tanto porque lo dice el Tribunal Constitucional en las sentencias antedichas, como porque también lo reconoce la propia exposición de motivos de la LRBRL cuando dice que

“La resolución adecuada a esa tensión exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también desde luego una específica ponderación según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local”.

Pero el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales, y obvio resulta decir que, en este campo, la regulación legal ha de tener muy presente la opción constitucional, expresada en el artículo 149.1, apartado 18, a favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la Administración local desde ese fondo homogéneo para su integración coherente en el mismo.

Por tanto, la regulación básica, entre la que hay que entender, de acuerdo con lo dicho anteriormente, el régimen de las competencias y servicios públicos, es la contenida en la norma estatal que regula el régimen local, sin negar la posibilidad del complemento legislativo de las Comunidades Autónomas, aún en estas materias, pero respetando el contenido básico de la regulación local.

Haciendo un rápido repaso y evaluación de la LAULA con respecto al texto de la LRBRL, anterior a la reforma operada en el mismo por la LRSAL, resulta que, en líneas generales es conforme con la regulación del legislador estatal en materia de competencias y servicios públicos en lo básico.

En efecto, el artículo 8 de la LAULA, denominado cláusula general de competencia, parte de la declaración de que los municipios andaluces tienen competencias para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno, con el mismo alcance que el artículo 25.1 de la LRBRL; y el artículo 9, sin perjuicio de la anterior cláusula general, establece una amplia concreción de competencias municipales, similar a las que hace el artículo 25.2 LRBRL.

En lo que se refiere al servicio público local, es configurado como una especie de la categoría de servicios locales de interés general, expresión que en la legislación comunitaria sustituye a la de servicio público, siendo la otra especie la del servicio reglamentado (art. 28). El servicio público local comprende aquellos servicios que son prestados por la propia entidad local, bien de forma directa, bien mediante contrato administrativo; y los reglamentados son aquellos que son prestados por los particulares

conforme a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio general, regulando el artículo siguiente los aspectos que necesariamente han de contemplar las respectivas ordenanzas locales, con lo que se le atribuyen a los municipios andaluces potestad de regular el servicio. Esta novedad con respecto a la regulación del servicio público de la LRBRL, aparte de que supone una regulación más extensa y precisa del servicio público local que la que hace la LRBRL, pero no la contradice, ha seguido los criterios recogidos en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local¹, y es acorde con el Derecho comunitario como se ha dicho anteriormente.

Asimismo, siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco, la LAULA aúna los servicios mínimos obligatorios, llamados en la LAULA servicios públicos básicos esenciales con los servicios o actividades reservados. En todo caso son servicios públicos básicos esenciales según el art. 31 de la LAULA, y cuya prestación es obligatoria para todos los municipios, los regulados en el artículo 92.2 d) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y que son los siguientes: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; también, mediante ley, pueden reservarse otras actividades y servicios a los municipios, distintos de los anteriores.

Hasta ahora, en materia de servicio público local la LAULA no se opone a la LRBRL, pues la terminología utilizada de servicios públicos básicos esenciales es más acorde con la Constitución que la trasnochada de servicios mínimos obligatorios, y, por otra parte, todos los servicios básicos esenciales de la LAULA constituyen, a su vez, servicios mínimos obligatorios en la LRBRL, y la LAULA permite que puedan haber otros, cuales son los restantes regulados en la LRBRL.

Sin embargo, el conflicto entre la LAULA y la LRBRL surge porque aquella declara de prestación obligatoria en todos los municipios, con independencia de su población, los servicios antedichos, cuando en esta, algunos de ellos no es de aplicación a todos los municipios, sino a los que superan una determinada población. En esta materia, pues, entendemos que existe una extralimitación de la LAULA con respecto a la LRBRL, que tiene que resolverse a favor de esta, sin perjuicio de que no entendemos la razón de que sea declarado servicio de prestación obligatoria para todos los municipios el de transporte público municipal de viajeros, porque, ¿qué sentido tiene declarar obligatorio en un municipio de 100 habitantes o menos este servicio?

¹ El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local fue auspiciado por el Ministerio de Administraciones Públicas, y redactado por una Comisión de Expertos constituida por el Ministerio al efecto el 27 de julio de 2004, y fue remitido a las Comisiones parlamentarias de Administraciones Públicas del Congreso y de Entidades Locales del Senado, y era la base para la elaboración del anteproyecto de la Ley del Gobierno y de la Administración Local que el entonces Gobierno de España pretendía aprobar en el curso parlamentario 2004/2005, pero no llegó a puerto por la ruptura del consenso político que lo había auspiciado. No obstante, es la base de la LAULA, y es un documento de excepcional calidad técnica. Está publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, en 2005.

Por tanto, salvo la regulación de los servicios obligatorios a que nos hemos referido en el párrafo anterior, la LAULA respeta la regulación básica de las competencias y de los servicios contenidos en la LRBRL.

En cuanto a la regulación referida de régimen local del EAA, tampoco puede tener prevalencia en el supuesto de que se oponga a la regulada en la LRBRL, a pesar del carácter de ley ordinaria de ésta y de orgánica de aquella, puesto que además del principio de jerarquía, las normas han respetar el de competencia, y en este sentido el EAA no puede invadir la regulación en materia de competencia exclusivamente local, cual es la normativa básica local.

4. CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA OPERADA EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

4.1. Competencias.

La LRSAL, como es sabido, modifica profundamente la LRBRL, entre otros aspectos en el que nos interesa relativo al régimen y regulación de las competencias y de los servicios públicos locales.

Comenzaremos diciendo que la disposición final quinta de la LRSAL declara que la misma se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (apartado 18).

Seguidamente vamos a referirnos a las modificaciones que introduce la LRSAL en la regulación de las competencias y del servicio público local, así como a la determinación de las competencias y de los servicios públicos locales tras la modificación.

– Formas de atribución, clasificación y enumeración.

El apartado 3 del artículo 1 de la LRSAL da nueva redacción al artículo 7 de la LRBRL.

De acuerdo con el mismo podemos clasificar las competencias en tres categorías, en función del modo de atribución: propias, delegadas e impropias.

Las **competencias propias** de los municipios (y de los entes locales de carácter territorial), sólo podrán ser determinadas por Ley.

Las **competencias delegadas** son las propias del Estado y de las Comunidades Autónomas que pueden atribuir por este medio a los entes locales. Aunque no se dice expresamente, tácitamente da a entender la nueva regulación que la delegación puede atribuirse mediante disposición o mediante acuerdo.

Ahora bien, la delegación, según la nueva redacción del artículo 27 de la LRBRL dada por el número diez del artículo 1 de la LRSAL, habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas, ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, determinar el alcance contenido, condiciones y duración que no podrá ser inferior a cinco años, el control que se reserva la Administración delegante y los medios que se asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas; la delegación, además, ha de acompañarse de una memoria económica que justifique los requisitos financieros y de gasto enumerados. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesario la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. Es más, prevé expresamente la nueva redacción del 27.6 de la LRBRL que el incumplimiento de las obligaciones financieras de la Administración delegante faculta a la Administración local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla. Además, la delegación habrá de establecer las causas de la revocación o la renuncia de la delegación, y entre las causas de la renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante. La nueva regulación mantiene la necesidad de la aceptación por el Municipio interesado para que la delegación sea efectiva.

Si bien, la norma no establece ninguna reserva a la materia que pueda ser objeto de delegación, por lo que cualquiera de las competencias de dichas Administraciones pueden ser delegadas en los entes locales (salvo que sean indelegables legalmente) el propio 27.3 hace un llamamiento para que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, según corresponda, deleguen las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.ª de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Las **competencias impropias** constituyen un *tertium genus* distinto de los dos anteriores, y que solo pueden ser ejercidas por los entes locales cuando se cumplan los siguientes requisitos (art. 7.3): que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal de acuerdo con las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, requisitos que tienen que ser acreditados mediante informes previos y vinculantes de las Administración competente por razón de la materia, que señalen la inexistencia de duplicidades en el ejercicio de la competencia, y la sostenibilidad financiera de la nueva competencia a ejercer.

¿Y qué ocurre con las delegaciones en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, y por tanto que no cumplieran los requisitos necesarios en la nueva regulación para efectuar la delegación? Pues que la disposición adicional novena de la LRSAL dispone que deberán adaptarse a la nueva regulación antes del 31 de diciembre de 2014, y transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.

– **Enumeración de las materias sobre las que los municipios pueden ejercer competencias en la nueva redacción del artículo 25 de la LRBRL**

El apartado ocho del artículo 1 de la LRSAL da nueva redacción al artículo 25 de la LRBRL.

Modificación de importancia con respecto a la redacción anterior es que se suprime la enumeración abierta o general de las competencias que puede ejercer el Municipio. En efecto, ahora, el número 1 del artículo 25 dispone que *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*.

Cuáles son estas competencias vienen enumeradas, con el carácter de *numerus clausus* en el número 2 del mismo artículo; pero antes de pasar a citarlas hay que hacer referencia a otra modificación importantísima con respecto a la regulación anterior, y es que las competencias que se enumeran tienen ahora carácter de *competencias propias*, a diferencia de lo que ocurría antes que se omitía el carácter de esta competencia genérica. En efecto dice el apartado primero del número 2 que *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias”*. Por tanto, los Municipios quedan habilitados desde la entrada en vigor de la LRSAL, para el ejercicio de las competencias que enumera dicho número, eso sí, en los términos que regule la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, estas competencias propias que enumera el número 2 del artículo 25, se determinarán por ley, la cual deberá ir acompañada de una memoria económica y prever la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales y que no se produce una atribución simultánea a otra Administración Pública (números 3, 4 y 5 del artículo 25).

Estas competencias municipales propias, en las materias que enumera el número 2 del artículo 25 son las siguientes:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Ahora bien, hay que entender que desde la entrada en vigor de la LRSAL, los Municipios pueden ejercer estas competencias, de acuerdo con la legislación vigente a la sazón, pues si hubiera que esperar al cumplimiento estricto de lo dispuesto en los números 3, 4 y 5 del artículo 25 se llegaría al absurdo de que los Municipios no pueden ejercer competencias, por ejemplo, en materia de disciplina urbanística, o en materia de alumbrado público.

– **Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a la redacción anterior del artículo 25.2 de la LRBRL.**

La LRSAL, con la nueva redacción del artículo 25.2 de la LRBRL modifica las siguientes competencias, con respecto a la anterior:

- Se suprime la competencia de seguridad en lugares públicos (art. 25.2 a, de la antigua redacción).

- La promoción y gestión de viviendas (art. 25.2 d, antigua redacción), queda restringida a la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera (25.2.a, nueva redacción).

- La protección del medio ambiente (art. 25.2 f, antigua redacción), queda restringida a la protección del medio ambiente urbano (25.2.b, nueva redacción).

- Se suprime la actividad de mataderos (art. 25.2 g, antigua redacción).

- Se suprime la actividad de participación en la gestión de la atención primaria de la salud (art. 25.2 i, antigua redacción). De esta competencia nos referiremos concretamente en el epígrafe 4.2.2.

- La actividad de cementerios y servicios funerarios (art. 25.2 j, antigua redacción), queda restringida a la de cementerios y actividades funerarias (25.2.k, nueva redacción). La diferencia entre actividades y servicios funerarios es que éstos hacen referencia a la totalidad de los servicios que pueden prestarse por la industria funeraria (tanatorio, traslado de cadáveres, etc.), mientras que aquellas comprenden las propias que se realizan en el recinto del cementerio distinto del mero mantenimiento de éste (exhumaciones, inhumaciones, cambio de nicho, etc.).

- La prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.2 k, antigua redacción), queda restringida a la de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2 e, nueva redacción). No obstante, entendemos comprendida dentro de la actual regulación la gestión de los servicios sociales comunitarios, si bien de esta materia trataremos ampliamente en el epígrafe 4.2.1.

- El servicio de alumbrado público y el de limpieza viaria, que venía recogida en la antigua redacción del artículo 25.2.l, hay que entenderlos comprendidos dentro de la actividad de infraestructura viaria y otros equipamientos de titularidad municipal recogida en el actual 25.2 d.

- La actividad de transporte público de viajeros (art. 25.2 ll, antigua redacción), queda restringida al transporte colectivo urbano (art. 25.2 g, nueva redacción), es decir, queda circunscrita al término municipal.

- La actividad de turismo (art. 25.2 m, antigua redacción), queda circunscrita a la de información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local (art. 25.2 h, nueva redacción).

- Las actividades o instalaciones culturales (art. 25.2 m, antigua redacción), queda circunscrita a la de promoción de la cultura y equipamientos culturales (art. 25.2 m, nueva redacción). No obstante, entendemos que no hay diferencia de relevancia entre ambas redacciones.

- Las actividades o instalaciones deportivas, y de ocupación del tiempo libre (art. 25.2 m, antigua redacción), queda circunscrita a la de promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (art. 25.2 l, nueva redacción). De la misma manera que en el caso anterior, entendemos que no hay diferencia de relevancia entre ambas redacciones.

- Se suprime la participación de los municipios en la programación de la enseñanza, y la de cooperar con las Administraciones correspondientes en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la de intervenir en sus órganos de gestión (art. 25.2 n de la antigua redacción), y queda circunscrita la competencia en materia de educación de los municipios a la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. No obstante, nos referiremos concretamente a esta competencia en el epígrafe 4.1.5.

- La nueva redacción del artículo 25.2 no recoge expresamente la actividad de defensa de usuarios y consumidores, pero entendemos que dicha competencia está incluida en la de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante (art. 25.2 i de la actual redacción), pues la defensa de usuarios y consumidores es ínsita a la de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

- **Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a las competencias atribuidas a los Municipios por la LAULA y el EAA.**

Igualmente, de acuerdo con la modificación que la LRSAL ha operado en la LRBRL, y en el carácter básico de esta y prevalente con respecto a la legislación autonómica, se modifican las siguientes competencias recogidas en la LAULA:

- Las competencias en materia de viviendas recogidas en el artículo 9.2 de la LAULA, quedan suprimidas y reducidas a la de promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, y a la conservación y rehabilitación de la edificación (art. 25.2a LRBRL).

- Las competencias en materia de gestión de los servicios sociales, recogidas en el artículo 9.3 de la LAULA, quedan reducidas a la de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2.e LRBRL); no obstante nos remitimos a lo dicho al analizar la modificación del art. 25.2 de la LRBRL.

- Todas las materias recogidas en el artículo 9.13 de la LAULA, en materia de promoción, defensa y protección de la salud pública, quedan circunscritas y reducidas a las de protección de la salubridad pública (art. 25.2 j LRBRL); es decir a la vigilancia de las condiciones sanitarias que puedan afectar a la salubridad pública del estado de las viviendas, locales e instalaciones; igualmente nos referimos a lo dicho al analizar la modificación de esta competencia en la LRBRL.

- Se suprime las competencias de fomento del desarrollo económico y social, recogidas en el artículo 9.21 de la LAULA

Ante la publicación de la LRSAL, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad número 1959/2014, contra los arts. primero, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintiuno, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho; segundo, dos; disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y disposición final primera de dicha ley, recurso que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

Aparte de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Junta de Andalucía ha promulgado el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya disposición adicional única, párrafo primero, dispone lo siguiente:

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.

Sin embargo, en cuanto esta norma se opone al carácter básico de la LRSAL, y la misma es dictada en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado, no puede modificarla; y por otra parte, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado, a fecha actual, respecto al recurso de inconstitucionalidad.

– **Competencias en materia de educación.**

No obstante la atribución de las competencias propias en materia de educación que el vigente artículo 25.2.n de la LRBRL atribuye a los Municipios, la disposición adicional quinta prevé que

“Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”.

Asimismo, la disposición adicional novena permite a las Entidades Locales mantener los instrumentos de cooperación a la financiación de los Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, durante el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LRSAL, siempre que no se extienda a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

Finalmente, los Ayuntamientos, desde la entrada en vigor de la LRSAL carecen de competencias para gestionar escuelas de educación infantil, salvo los supuestos de delegación por parte de la Administración competente en materia de Educación (Junta de Andalucía) sin perjuicio de que se vengán manteniendo las vigentes hasta la finalización del presente curso escolar, para evitar perjuicios mayores a los usuarios y de acuerdo con el principio de seguridad jurídica.

4.2. Los servicios públicos tras la entrada en vigor de La Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El apartado nueve del artículo 1 de la LRSAL da nueva redacción al artículo 26 de la LRBRL, que, recordemos, impone los servicios mínimos u obligatorios a los municipios en función de su población.

La nueva redacción suprime la obligatoriedad de los municipios de la prestación de los siguientes servicios públicos que imponía su anterior redacción: en todos los municipios el servicio de control de alimentos y bebidas y en los municipios de más de 5.000 habitantes, el servicio de mercado.

Asimismo modifica los siguientes: el servicio de prestación de servicios sociales que declaraba obligatorio la anterior redacción para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, queda suprimido, y en su lugar, declara de prestación obligatoria para estos municipios la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. No obstante, la prestación de los servicios sociales por parte de los entes locales, tras la modificación legislativa se tratará en el epígrafe 4.2.1.

También modifica la obligatoriedad de la prestación del servicio de medio ambiente para los municipios de más de 50.000 habitantes, que queda sustituida por la prestación del servicio de medio ambiente *urbano*.

¿Y qué ocurre con los servicios públicos que han dejado de ser obligatorios de la noche a la mañana y que venían prestando los municipios? ¿Qué hace un municipio que estuviera prestando, por ejemplo el servicio de mercado? ¿Qué hace con el edificio? ¿Y con lo concesionarios de los puestos de venta? La RSAL no dice nada al respecto. Pero el hecho de que un servicio público deje de ser de prestación obligatoria no quiere decir que no pueda prestarse por el municipio, porque lo único que ha eliminado la norma vigente es su carácter de obligatorio, pero no que deje de ser servicio público, y por tanto, podrá seguir prestándolo el municipio como servicio o competencia impropia (o mediante delegación, según proceda).

– Servicios públicos sociales.

Ante la ausencia de definición legal del concepto de servicios sociales, pues y en lo que se refiere al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 4 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA) no define tal servicio público sino que se limita a enumerar su contenido y finalidad, podemos definirlos como *aquellos derechos de titularidad individual cuya realización requiere una actividad positiva, a menudo material de los poderes públicos y produce una satisfacción tanto individual como de carácter colectivo y contribuye a fomentar la cohesión social*.

Como sabemos, la redacción originaria de la LRBRL, disponía en el artículo 25.2 k que el Municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, y el 26.1 c imponía a los municipios con población superior a 20.000 habitantes la prestación obligatoria de los servicios de prestación de servicios sociales.

Aparte de esta concreta atribución de competencias y la declaración de servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, para la prestación de servicios sociales, el artículo 25.1 atribuía, como hemos visto una cláusula general de competencias para la prestación de cualesquiera competencias y servicios públicos, siempre que redundaran en beneficio de la comunidad vecinal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la concreción de la competencia y de los servicios mínimos obligatorios en esta materia está regulada por la LSSA, cuyo artículo 19 atribuye a los municipios las siguientes competencias y servicios en materia de se servicios sociales:

1. Los Ayuntamientos serán responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y dentro del marco de la presente Ley.

2. Serán competencias de los Ayuntamientos, por delegación de la Junta de Andalucía.

a) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.

b) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.

c) La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

3. Los Ayuntamientos ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia, en el marco del Plan Regional de Servicios Sociales a que se refiere el art.15 de la presente Ley.

Por tanto, a los municipios de más de 20.000 habitantes le correspondían, como competencia delegada por la Junta de Andalucía la gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, así como la gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados (entre los que se encuentran, como veremos las residencias de la tercera edad).

Los servicios sociales comunitarios, de conformidad con los artículos 6, 7 y 10 de la Ley 2/1988, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía (LSS), y Decreto

11/1992, de 28 de enero de la Junta de Andalucía, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios, son los siguientes:

- a) Información, valoración, orientación y asesoramiento:
- b) Ayuda de domicilio
- c) Convivencia y reinserción social
- d) Cooperación Social
- e) Otros que la dinámica social exija.

Asimismo, el artículo 7 del Decreto, dispone que los servicios sociales comunitarios incluyen las siguientes prestaciones económicas complementarias:

- a) Ayudas de emergencia social
- b) Ayudas económicas familiares
- c) Otras ayudas que pudieran establecerse

Por su parte, los servicios sociales especializados, son definidos en el artículo 11 de la LSSA como aquéllos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica, y se estructurarán territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos, y atienden a los siguientes sectores:

- a) Familia, infancia, adolescencia y juventud,
- b) Tercera edad.
- c) Personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales.
- d) Personas toxicómanas.
- e) Minorías étnicas.
- f) Grupos con conductas disociales.
- g) Otros colectivos sociales que requieran una intervención social especializada.

En consecuencia, incluyen los siguientes centros, entre otros:

- Centros de día para adultos.

- Albergues.
- Centros de día para menores.
- Residencias para la tercera edad.
- Centros de relación social.
- Centros ocupacionales
- Viviendas tuteladas.
- Hogares protegidos.
- Centros de acogida.
- Centros de inserción social

Por tanto, de acuerdo con la redacción originaria de la LRBRL y las normas autonómicas de servicios sociales, los municipios de más de 20.000 habitantes gestionaban tanto los servicios sociales comunitarios como los especializados por delegación de la Junta de Andalucía.

Pero el EAA, atribuye en su artículo 92.2 c, como hemos visto, a los municipios, la gestión de los servicios sociales comunitarios como competencia propia; por tanto en este punto ha sido derogado el artículo 19.1 la de la LSSA, en el sentido de que dicha gestión es asumida por los municipios como competencia propia, no delegada, y ello sin perjuicio de la cofinanciación que le corresponda a la Junta de Andalucía para su gestión municipal, mientras que al no decir nada expreso el Estatuto con respecto a las competencias municipales para la gestión de los servicios sociales especializados, su gestión por los Ayuntamientos sigue siendo delegada, no como competencia propia, como ocurre tras el Estatuto con los comunitarios.

Por tanto, desde la entrada en vigor del EAA los municipios ejercían como propia la gestión de los servicios sociales comunitarios, manteniendo la gestión por delegación de la Junta de Andalucía de los servicios sociales especializados.

Con posterioridad a la entrada en vigor del EAA, y en su desarrollo, el art. 9.3 de la LAULA atribuye a los municipios, como también sabemos, como competencias propias la

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

a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.

b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.

c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.

Por lo que la LAULA no varía el régimen de las competencias municipales en materia de servicios sociales con respecto a lo establecido en el EAA.

Pero la Ley LRSAL ha terminado con todo este régimen, construyendo las competencias de los municipios en materia de servicios sociales a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2.e, de la LRBRL, en su redacción dada por la LRSAL), e imponiendo tal servicio con el carácter de mínimo u obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c, de la LRBRL, en su redacción dada por la LRSAL). No hay inconveniente en entender que, de acuerdo con la enumeración de los servicios sociales comunitarios que hace la LSSA, la competencia del art. 25.2.e y 26.1.c corresponde se puede identificar con los servicios sociales comunitarios, por lo que estos pueden seguir siendo prestados por los municipios de más de 20.000 habitantes y con el carácter de mínimos u obligatorios, y a la vez constituye una competencia propia para los municipios de población inferior.

No obstante, los apartados 1 y 5 de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, disponen lo siguiente:

1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

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

Por tanto, antes del 1 de enero de 2016, la Junta de Andalucía habría de asumir como competencia propia la prestación de los servicios sociales especializados que en la actualidad presta el Ayuntamiento de El Ejido, o en su caso, efectuar delegación al mismo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 27.1.

Si la Junta de Andalucía no asumía antes de dicha fecha estos servicios, o no los delegaba en los términos del actual artículo 27 de la LRBRL, los municipios debían de continuar prestándolos y requerir a la Comunidad Autónoma para que le transfiriera el importe del coste de la prestación del servicio, y en caso de que no se produjera ninguna de cualesquiera de las anteriores opciones, requerir al Ministerio, en su momento para que procediera a la transferencia con cargo a las correspondientes de la Junta de Andalucía por importe del coste del servicio.

Pero, mediante carta del Secretario de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas fechada el 2 de noviembre de 2015, comunica a los Alcaldes/as que

“Finalmente, sobre la base de lo expuesto se puede concluir que en tanto no sean aprobadas las normas reguladoras del nuevo sistema de financiación autonómica y local, las competencias a que se refieren las citadas disposiciones transitorias, primera y segunda y adicional decimoquinta deberán continuar siendo prestadas por los Ayuntamientos”.

Sería de agradecer que antes de que concluya el año se produzca la correspondiente modificación legislativa de la LRSAL en el sentido explicitado en la carta, pues en otro caso, los Municipios deben aplicar el texto vigente de la LRSAL.

– **Servicios públicos de salud.**

La disposición transitoria primera de la LRSAL prevé que las Comunidades Autónomas asuman 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, y ello con independencia de que se hubiesen venido prestando por las Entidades Locales, estableciendo un sistema progresivo de asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la LRSAL, a razón de un veinte por 100 anual.

No obstante nos remitimos a lo dicho en el epígrafe anterior respecto a la carta del Secretario de Estado de Administraciones Públicas