

LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES CUATRO AÑOS DESPUÉS DE LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

Juan Antonio REY RIVAS.

Interventor-Tesorero de Administración Local (Categoría de Entrada)
Interventor del Ayuntamiento de Guitiriz (Lugo)

SUMARIO

1. El cambio de paradigma del régimen competencial instaurado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.
2. La transitoriedad de la aplicación del nuevo régimen competencial.
 - 2.1. Transitoriedad prevista por el legislador estatal: educación, servicios sociales y salud.
 - 2.2. Reforzamiento por las Comunidades Autónomas del régimen transitorio en educación, servicios sociales y salud.
 - 2.3. La extensión del régimen transitorio a otras competencias: las competencias atribuidas previamente por el legislador autonómico.
 - 2.4. La extensión del régimen transitorio a otras competencias: el concepto de “nuevas competencias”. Especial referencia a la Ley 5/2014, del Parlamento de Galicia.
 - 2.5. Los servicios sociales como competencia municipal propia en Galicia.
3. Conclusiones.

OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como finalidad efectuar un análisis de la situación actual del régimen jurídico competencial de los ayuntamientos para la prestación de servicios sociales. Pero no desde un punto de vista exclusivamente teórico-doctrinal, sino principalmente desde un punto de vista práctico en el sentido de valorar la adecuación a la legalidad vigente del hecho de incurrir en gastos presupuestarios por parte de los Ayuntamientos para la ejecución de una competencia que desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local (LRSAL, en lo sucesivo) deja de ser municipal, si bien la propia Ley prevé un período transitorio para su ejercicio por parte de los ayuntamientos.

Cabe recordar el mandato constitucional contenido en el artículo 31.2 de la Carta Magna al establecer que el gasto público realizará una asignación equitativa de los

recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. Por otro lado no puede olvidarse lo establecido en el artículo 188 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo al establecer que *“Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito de su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente.”* en conexión con el artículo 216.2.a) del mismo cuerpo legal que obliga a efectuar un reparo con efectos suspensivos de la tramitación del expediente para el caso de insuficiencia o inadecuación de crédito.

En concreto, y en lo que se refiere al día a día de los ayuntamientos se analizará la existencia de suficiente título competencial para la ejecución de la competencia en materia de servicios sociales y por lo tanto si existe suficiente título legal para la asunción de gastos con cargo al presupuesto municipal a partir del 31 de diciembre de 2015.

1. EL CAMBIO DE PARADIGMA DEL RÉGIMEN COMPETENCIAL INSTAURADO POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El régimen de competencias de los ayuntamientos se recoge en la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en lo sucesivo), que ha sido objeto de modificación profunda por la LRSAL en esta temática (entre otros aspectos, como por ejemplo, el régimen jurídico de las entidades locales menores, el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales, el régimen jurídico de los consorcios, etc....)

En el Preámbulo de la LRSAL se expone que, partiendo de la modificación del artículo 135 de la Constitución Española, se consideraba que había llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local, para lo cual se plantea la reforma de la LBRL que persigue entre otros objetivos clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio *“una Administración una competencia”*, con la finalidad de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones existentes en aquel momento.

También se indica que *“En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los*

Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.” Continúa diciendo que “Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.”

Según el artículo 2 de la LBRL, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios y demás entidades locales territoriales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de acuerdo con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En el apartado 2 del citado artículo se establece literalmente que “2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.”

De la redacción actual del artículo 7 de la LBRL se infiere que las competencias de las Entidades Locales pueden ser propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios y las demás Entidades Locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas.

Así, como se establece en el Preámbulo de la Ley, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas.

El régimen jurídico de las competencias municipales propias se contiene esencialmente en los artículos 25 y 26 de la LBRL. En el apartado 1 del artículo 25 se establece literalmente que “1. 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.”

Este apartado fue objeto de modificación sustancial por la LRSAL, que ha supuesto una superación del régimen jurídico anterior en el que el Municipio estaba facultado para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos que el Ayuntamiento considerase que contribuían a la satisfacción de las necesidades y

aspiraciones de la comunidad vecinal. Así, desde la entrada en vigor de la LRSAL el Municipio puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos que el Ayuntamiento considerase que contribuyen a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, pero “... en el ámbito de sus competencias”, lo cual supone una clarificación (incluso podría decirse restricción) del ámbito material de ejercicio de competencias por parte de los Municipios.

También el apartado 2 del artículo 25 de la LBRL fue objeto de modificación por la LRSAL, en el sentido de establecer un listado de materias en la cuales el Municipio ejercerá en todo caso competencias propias, siempre en los términos de la legislación sectorial del Estado y/o de las Comunidades Autónomas. De todas ellas tiene especial importancia, como se verá más adelante, la recogida en el apartado e) cuyo tenor literal es el siguiente: “e) *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas e situación o riesgo de exclusión social.*”

Será el legislador sectorial el que determine las competencias municipales dentro de cada una de las materias indicadas, debiendo evaluarse la conveniencia de la implantación de servicios locales de acuerdo con los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y no duplicidad en el ejercicio de competencias, previendo incluso que deban ir acompañadas de una memoria económica y un Informe del Ministerio de Hacienda.

En el artículo 26 de la LBRL se completa el régimen competencial de los Municipios contenido en el artículo 25, estableciendo una serie de servicios mínimos obligatorios que deben prestar los Municipios, en función de varios tramos de población, no constando referencia expresa en estos tramos a los servicios sociales.

Por otro lado, el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el Ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidas en la disposición o el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la propia LBRL.

Para cerrar el marco competencial de los Municipios cabe traer a colación la regulación contenida en el apartado 4 del artículo 7 de la LBRL en el que se prevé la posibilidad excepcional de que las Entidades Locales ejerzan competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas. El legislador establece requisitos estrictos para el ejercicio de estas competencias, los cuales pueden sintetizarse en los siguientes:

- Que no se ponga en riesgo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Municipio.
- Que no suponga una duplicidad de prestación del servicio con otra Administración, acreditado a través de informes vinculantes de la Administración delegante y de la Administración con competencias en materia de tutela financiera de las Entidades Locales.

- Que la competencia se ejerza en los términos de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas, según la competencia de que se trate.

En último lugar dentro de este punto cabe recordar que de acuerdo con el Preámbulo de la Ley, las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. En resumen: *“Una Administración una competencia.”*

2. LA TRANSITORIEDAD DE LA APLICACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN COMPETENCIAL.

2.1. Transitoriedad prevista por el legislador estatal: educación, servicios sociales y salud.

Si bien el nuevo régimen jurídico competencial planteado en el punto anterior parece sencillo y claro desde un punto de vista teórico (pudiendo resumirse en la expresión *“Una Administración una competencia.”*), lo cierto es que planteó numerosos problemas a los ayuntamientos desde un punto de vista operativo en relación con las competencias que venían ejerciendo al amparo de la cláusula residual del artículo 25.1 de la LBRL antes de su modificación por la LRSAL, según la cual *“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.”*

En este sentido, al tratarse de una ley que entraba en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, los operadores jurídicos municipales nos encontramos con que, en teoría, a partir del 31 de diciembre de 2013 ya no podríamos seguir ejerciendo competencias que estaban perfectamente incrustadas en los ayuntamientos (algunas de ellas con gran tradición acogida entre la población). Pensemos, por ejemplo, en la competencia para el fomento del empleo. En la Comunidad Autónoma de Galicia es muy habitual que en la mayoría de ayuntamientos exista un empleado público (subvencionado actualmente o en el pasado por la propia administración autonómica) cuyas competencias se correspondan con el fomento del empleo, cuya denominación suele ser Técnico/a Local de Empleo, Agente de Desarrollo Local, o similares.

Desde un punto de vista estricto, el 31 de diciembre de 2013 los ayuntamientos no podrían continuar prestando este tipo de servicios, lo que conlleva que no podrían continuar asumiendo los gastos vinculados a los mismos. Así, en el caso de que se trate de empleados públicos no financiados por la Comunidad Autónoma, procedería una modificación de sus funciones a través de los distintos instrumentos establecidos en el

ordenamiento jurídico (orden de la Alcaldía en su condición de Jefe/a de personal, modificación de sus funciones en la Relación de Puestos de Trabajo, etc....) En el caso de que el servicio estuviese subvencionado por la Comunidad Autónoma, debería comunicarse a la Comunidad Autónoma la renuncia a la subvención, y el empleado público debería dejar de estar al servicio del Ayuntamiento a través de la institución jurídica que proceda (cese, despido, ...) Y un razonamiento análogo procedería en relación con los contratos de la administración con empresarios que realizan prestaciones para la ejecución de alguna de las competencias no previstas en la LBRL tras la modificación por la LRSAL.

Parece meridianamente claro que el esquema teórico que se acaba de describir es de difícil o imposible ejecución desde un punto de vista práctico de un día para otro, de lo cual fue consciente parcialmente el propio legislador estatal al establecer un régimen transitorio para la aplicación de este nuevo régimen competencial para las competencias en materia de salud (Disposición transitoria primera), servicios sociales (Disposición transitoria segunda) y educación (Disposición adicional decimoquinta), competencias habitualmente ejercidas por los ayuntamientos españoles desde muchos años atrás.

En relación con las competencias en materia de educación la Disposición adicional decimoquinta difiere a un momento futuro cuando las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijen los términos en los que aquellas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias de los municipios 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.

En el caso concreto de las competencias en materia de salud se estableció un régimen transitorio para la asunción progresiva por parte de las Comunidades Autónomas en un plazo máximo de cinco años de 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.

Por su parte, la Disposición transitoria segunda establecía literalmente que “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.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las

Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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.”

Puede observarse que se fijaba como regla general el 31 de diciembre de 2015 como fecha para que las Comunidades Autónomas asumieran la titularidad de las competencias que se preveían antes de la LRSAL como propias del municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, acompañada de una excepción a la misma en el punto 5 al prever la posibilidad de que las Entidades locales continuasen prestando esos servicios para el caso de que 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 básicos de su competencia prestados por cualquiera clase de Entidades Locales.

Por lo tanto, ya el propio legislador estatal está otorgando un período transitorio para la aplicación del tan manido principio “*Una Administración una competencia.*”, si bien circunscrito a las concretas competencias que se han analizado.

2.2. Reforzamiento por las comunidades autónomas del régimen transitorio en educación, servicios sociales y salud.

A la vista de los problemas prácticos apuntados brevemente en el apartado anterior, diversas Comunidades autónomas aprobaron disposiciones legislativas que reforzaban el régimen transitorio relativo a las competencias de educación, servicios sociales y salud, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

- Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos de Castilla y León, derivado de la entrada

en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (Decreto-Ley 1/2014 de Castilla y León, en lo sucesivo).

- 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, en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto-Ley 7/2014 de Andalucía, en lo sucesivo).
- Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (Ley 5/2014 de Galicia, en lo sucesivo).
- Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja (Ley 2/2014 de La Rioja en lo sucesivo).
- Decreto-Ley 3/2014, de 17 de junio, 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, en la Comunidad Autónoma de Cataluña (si bien no llegó a entrar en vigor por no haber sido convalidado por el Parlamento autonómico).
- Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 1/2014, de Madrid, en lo sucesivo).
- Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 6/2014, de Murcia, en lo sucesivo).
- Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Decreto-Ley 2/2014, de Baleares, en lo sucesivo).
- Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de administración local de Navarra (Ley Foral 23/2014, de Navarra, en lo sucesivo).
- Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (Ley 7/2015, de Canarias, en lo sucesivo).
- Decreto-Ley 4/2015, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013, de 27 de

diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Decreto-Ley 4/2015, de Valencia, en lo sucesivo).

- Ley 8/2015, de 2 de diciembre, de medidas para la garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 8/2015, de Castilla-La Mancha, en lo sucesivo).

Además, otras autonomías en las que no se aprobaron normas con rango de ley dictaron normas reglamentarias cuyo contenido iba en la misma línea que las anteriores. Por ejemplo puede hacerse referencia a las siguientes:

- Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las Entidades Locales de Extremadura.
- Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

En las anteriores normas legislativas se recoge y complementa el régimen transitorio instaurado por el legislador estatal en relación con las competencias en materia de salud, servicios sociales y educación. Es el caso, por ejemplo, de los siguientes preceptos:

- Artículo 4.1 del Decreto-Ley 1/2014 de Castilla y León.
- Párrafo primero de la Disposición adicional única del Decreto-Ley 7/2014 de Andalucía.
- Disposición adicional cuarta de la Ley 5/2014 de Galicia.
- Artículo 4.1 de la Ley 2/2014 de La Rioja.
- Disposición Adicional primera de la Ley 1/2014, de Madrid.
- Artículos 6 (salud y servicios sociales) y 7 (educación) de la Ley 6/2014, de Murcia.

- Artículo 6 del Decreto-Ley 2/2014, de Baleares.
- Disposición adicional primera de la Ley Foral 23/2014, de Navarra.
- Artículo único del Decreto-Ley 4/2015, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Disposición adicional única del Decreto-Ley 4/2015, de Valencia.

En concreto la Disposición adicional cuarta de la Ley 5/2014 de Galicia establece en su apartado primero que *“1. Las competencias que debe asumir la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación, salud y servicios sociales en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán siendo prestadas por los municipios en tanto no se den las condiciones previstas para su traspaso en la normativa básica y, en particular, el establecimiento del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales previsto en la misma.”*

Continúa aquella Disposición adicional estableciendo que *“2. En el marco de lo que dispongan las normas reguladoras del sistema financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales, el Consello de la Xunta de Galicia regulará las condiciones del correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales, sin que la gestión por las comunidades autónomas de los servicios anteriormente citados pueda suponer un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas.*

A tales efectos, con carácter previo a la regulación por el Consello de la Xunta de las condiciones del correspondiente traspaso de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior, las consejerías competentes por razón de la materia deberán elaborar un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios.”

Como ejemplo de una Comunidad Autónoma que reguló la materia a través de una disposición con rango de ley, pero no emanada por el poder legislativo autonómico podemos hacer referencia al caso de Andalucía, que regula este aspecto en los siguientes términos a través del Decreto-Ley 7/2014, que en el párrafo primero de su Disposición adicional única establece 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 inserción 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. [...]”*

De esta forma, queda claro que los Ayuntamientos podrían continuar ejerciendo competencias (y por lo tanto, continuar incurriendo en los gastos inherentes a dicho ejercicio) en materia de educación, servicios sociales y salud, al menos durante los períodos transitorios previstos para cada una de las materias, tanto por el legislador estatal como por las Comunidades Autónomas que se pronunciaron en este sentido.

Parece interesante apuntar brevemente (si bien excede del objeto de este trabajo, teniendo en cuenta los objetivos del mismo expuestos al principio) la compleja situación jurídica provocada por el hecho de que las disposiciones adicionales primera y segunda de la LRSAL hayan sido declaradas inconstitucionales y nulas por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Por un lado, la aplicabilidad de preceptos contenidos en leyes (o normas con rango de ley) autonómicas que se dictan tomando como base preceptos del legislador estatal que han sido declarados inconstitucionales, y por otro lado, la vigencia de preceptos contenidos en normas autonómicas de rango infralegal.

2.3. La extensión del régimen transitorio a otras competencias: las competencias atribuidas previamente por el legislador autonómico.

No obstante, varias Comunidades Autónomas extienden el régimen transitorio de aplicabilidad de la LRSAL a un ámbito competencial más amplio que el relativo a la salud, los servicios sociales y la educación mediante el establecimiento del principio general de que las competencias atribuidas a las entidades locales por las leyes de cada Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL serán ejercidas por aquéllas de conformidad con la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.

Lo anterior supone una mayor adecuación de la normativa autonómica a la situación real de los ayuntamientos a la entrada en vigor de la LRSAL, sin entrar en el análisis de los posibles motivos que llevaron a algunas comunidades autónomas a la extensión del ámbito competencial del régimen transitorio (evitar un incremento de gastos inherentes a la asunción de nuevas competencias, percepción de la situación competencial de las Entidades locales mejor que la que puede tener el Estado, por la mayor proximidad de las Comunidades Autónomas a sus ayuntamientos, etc....)

Entre otros preceptos pueden destacarse los siguientes:

- Artículo 1 del Decreto-Ley 1/2014 de Castilla y León.
- Artículo 1 del Decreto-Ley 7/2014 de Andalucía.
- Disposición adicional primera de la Ley 5/2014 de Galicia.
- Artículo 1 de la Ley 2/2014 de La Rioja.
- Artículo 3.2 de la Ley 1/2014, de Madrid.
- Artículo 1 de la Ley 6/2014, de Murcia.
- Artículo 1.2 del Decreto-Ley 2/2014, de Baleares.

- Disposición transitoria segunda de la Ley 7/2015, de Canarias.
- Artículo 3.2 de la Ley 8/2015, de Castilla-La Mancha.

En concreto en la Ley 5/2014 de Galicia es a través de su Disposición adicional primera en la que se establece que *“Las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción de la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales.”*

Por lo tanto, a través de esta regla general contenida en dicha Disposición adicional de la Ley 5/2014 de Galicia el legislador autonómico de Galicia (y los demás que adoptaron regulaciones similares, como por ejemplo, los enumerados más arriba) instauran un régimen de transitoriedad que va más allá del fijado por el propio legislador estatal, que se circunscribe a las competencias relativas a la salud, la educación y los servicios sociales.

Ello significa que el régimen transitorio para las competencias de los ayuntamientos extiende sus efectos más allá de las competencias de educación, servicios sociales y salud, siempre que se trate de competencias atribuidas a las entidades locales por las leyes de la Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL.

2.4. La extensión del régimen transitorio a otras competencias: el concepto de “nuevas competencias”. Especial referencia a la Ley 5/2014, del Parlamento de Galicia.

Pero el legislador gallego fue un paso más allá al excepcional en su artículo 3 de la obligación de obtener informe vinculante de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de competencias por parte de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se hayan venido ejerciendo las mismas con anterioridad a la entrada en vigor de la propia Ley 5/2014 de Galicia.

En la Exposición de Motivos se indica que *“Especial atención recibe en el texto de la ley la regulación del ejercicio de nuevas competencias por los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, que de acuerdo con la legislación básica sólo será posible cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, conforme a los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.”*

En concreto, en el apartado 1 del artículo 3 de la Ley se establece que *“1. El ejercicio de nuevas competencias por las entidades locales que fuesen distintas de las atribuidas como propias por la legislación, y cuyo ejercicio no se encontrase delegado, sólo será posible cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del*

conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.”

De este artículo se puede deducir “*contrario sensu*” que para el ejercicio de competencias por las entidades locales que fuesen distintas de las propias y de las atribuidas por delegación que los ayuntamientos vinieran ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL (hubieran sido o no atribuidas con anterioridad por una ley autonómica) podrían continuar ejerciéndose, sin necesidad de la tramitación recogida en los artículos 3 y concordantes de la ley.

Del precepto anterior destaca el concepto de “*nuevas competencias*”, que también se recoge en el artículo 2.1 el Decreto-Ley 7/2014 de Andalucía en los siguientes términos: “*1. Cuando la Comunidad Autónoma deba emitir los informes relativos a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera, previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para el ejercicio de nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se procederá del modo siguiente: [...]*”

Regulación similar se contiene en la Ley 1/2014, de Madrid, con el siguiente tenor literal: “*1. De acuerdo con el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, las Entidades Locales solo podrán ejercer nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública*”. En sentido análogo se pronuncian también la Ley Foral 23/2014, de Navarra (Disposición adicional primera), y en la Ley 7/2015, de Canarias (Disposición adicional decimotercera).

No obstante, el legislador gallego a diferencia de los demás que se acaban de mencionar, brinda una clarificación en el apartado 2 del artículo 3 de lo que debe entenderse por “*nuevas competencias*” a los efectos de la propia ley, del cual pueden deducirse los siguientes elementos:

- Los procedimientos que se inicien para el establecimiento de servicios de nueva planta de conformidad con el artículo 297.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia,
- La modificación de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales, cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las que se ejerzan por delegación.
- El ejercicio de la actividad de fomento mediante el establecimiento de subvenciones cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

Por su parte, en el apartado 3 de dicho artículo el legislador gallego ofrece una serie de ejemplos a través de los cuales pretende clarificar aquel concepto de “*nuevas competencias*”, en los siguientes términos:

- a) La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
- b) La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta Ley.
- c) La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias con arreglo al artículo 297 de la Ley 5/1997, cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente.
- d) La concurrencia a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales de acuerdo con el artículo 297 de la Ley 5/1997. Tampoco se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención.
- e) Las obras, servicios, ayudas, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.
- f) La colaboración entre administraciones entendida como el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que pudieran formularse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública, de acuerdo con el artículo 193.2 de la Ley 5/1997.
- g) El auxilio administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.4 de la Ley 5/1997.
- h) Los premios que se otorguen sin solicitud previa del beneficiario.

Por lo tanto, en la Comunidad Autónoma de Galicia (y en las demás que contienen regulación similar) se observa que los Ayuntamientos pueden a día de hoy ejercer los siguientes tipos de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, que serían las siguientes:

- a) Educación, servicios sociales y salud.
- b) Competencias distintas de las anteriores que se venían ejerciendo por atribución de la legislación autonómica, y
- c) Competencias distintas de las anteriores que se venían ejerciendo al amparo del apartado 1 del artículo 25 de la LBRL en su redacción anterior a la LRSAL.

De esta manera se observa que aquel objetivo del legislador estatal de 2013 expresado en el Preámbulo de la LRSAL de “*Una administración una competencia*” ha quedado en papel mojado y seguramente así será durante muchos años, teniendo en cuenta además la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional que da importantes varapalos a la propia LRSAL.

2.5. Los servicios sociales como competencia municipal propia en Galicia.

Una vez analizado el elenco normativo que se acaba de apuntar, y quedando claro que los ayuntamientos podrían seguir ejerciendo las competencias que venían ejerciendo en materia de servicios sociales, el 28 de diciembre de 2017 se publica en el Diario Oficial de Galicia la Ley 9/2017, de Medidas Fiscales, Administrativas para el año 2018 (Ley 9/2017 de Galicia, en lo sucesivo) (Boletín Oficial del Estado del 9 de febrero de 2018), que en su Exposición de motivos establece ya adelanta que “*En materia de política social, el capítulo VII aborda medidas destinadas a la promoción de la colaboración interadministrativa en materia de creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales, en la línea prevista en el artículo 64 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, y teniendo en cuenta las competencias propias atribuidas a los ayuntamientos por el artículo 60 de dicha ley. [...]*”

En efecto, el artículo 60 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia establece competencias municipales en materia de servicios sociales en los siguientes términos: “*1. De conformidad con lo previsto en la presente ley y en la legislación de aplicación sobre régimen local, corresponden a los ayuntamientos, en el marco de la planificación y ordenación general del sistema gallego de servicios sociales, las siguientes competencias:*

- a) *La creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios básicos.*
- b) *La creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios específicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 59. ° i).*
- c) *La colaboración en el fomento de los servicios sociales prestados por entidades de iniciativa social, así como la promoción de mecanismos de coordinación de las actuaciones realizadas por las mismas, evitando en lo posible la duplicidad e infrutilización de los equipamientos sociales.*
- d) *La promoción y realización de estudios e investigaciones sobre la problemática de los servicios sociales en el ámbito local y la divulgación de los resultados obtenidos en los mismos.*

e) *La detección y análisis de las necesidades y de la problemática social existente en su ámbito territorial.*

f) *La elaboración de planes y programas de servicios sociales en su ámbito territorial, de conformidad con lo previsto en el artículo 48º de la presente ley.*

g) *La participación, como entidad colaboradora, en la gestión de las prestaciones económicas y, en su caso, en las subvenciones concedidas por la Xunta de Galicia, en los términos legalmente establecidos.*

h) *El fomento y promoción de la solidaridad y de la participación de la sociedad civil en la prevención e intervención social en el ámbito local.*

i) *La creación, regulación e impulso de mecanismos de participación local en el ámbito de los servicios sociales.*

j) *La coordinación de los servicios sociales con los restantes servicios municipales y de las restantes administraciones en el desarrollo de los planes y programas de intervención comunitaria, facilitando la participación de las entidades sociales y la implicación de la ciudadanía en el proceso.*

k) *Cuantas otras les estén atribuidas o les sean delegadas, de acuerdo con la legislación vigente.*

2. *Estas competencias se ejercerán por los ayuntamientos, por sí mismos o asociados, o a través de las fórmulas de colaboración interadministrativa, a fin de alcanzar una mayor eficacia y rentabilidad social de los recursos disponibles.”*

Así, a través del artículo 21 de la Ley 9/2017 de Galicia se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, en el sentido de introducir un nuevo artículo, el 64 bis), que en su apartado 3 quedaría redactado del siguiente modo: “3. *Conforme a lo establecido en la legislación de régimen local y en la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, las competencias que corresponden a los ayuntamientos en materia de creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley, tienen el carácter de competencias propias atribuidas por la legislación autonómica, por lo que para el ejercicio de tales competencias por los ayuntamientos no serán exigibles los informes que prevé el artículo 3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, para el caso de ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.”*

3. CONCLUSIONES.

La entrada en vigor de la LRSAL supuso, desde un punto de vista teórico, un auténtico cambio de paradigma en el régimen competencial de las Entidades Locales en general y de los Ayuntamientos en particular. Así, desaparecía la posibilidad que existía en la anterior redacción del apartado 25 de la LBRL de que los ayuntamientos pudiesen promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en general, de forma que ya sólo podrían ejercer las competencias propias fijadas por ley, las competencias delegadas (ajustándose a los requisitos establecidos en los artículos 7.3 y 27 de la LRSAL), y distintas de las anteriores (cumpliendo los requisitos fijados en el artículo 7.4 de la propia Ley).

La implementación del anterior esquema teórico se reveló como extremadamente difícil en nuestros ayuntamientos, hasta el punto que el legislador estatal ya estableció un régimen transitorio en determinadas materias (educación, servicios sociales y salud), que la mayoría de Comunidades Autónomas confirmaron expresamente y que incluso muchas ampliaron en lo relativo a competencias que venían ejerciendo los Ayuntamientos (en unos casos sólo las atribuidas por leyes autonómicas anteriores a la LRSAL y en otros casos incluso sin necesidad de tal atribución). Ello supone que a día de hoy, transcurridos más de cuatro años desde la entrada en vigor de la LRSAL, el principio de “*Una Administración una competencia*” no se ha podido instaurar plenamente en el sistema político-administrativo municipal.

En línea con lo anterior, a partir de la Ley 9/2017 de Galicia, las competencias que corresponden a los ayuntamientos gallegos en materia de servicios sociales comunitarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, tienen el carácter de competencias propias atribuidas por la legislación autonómica, por lo que para el ejercicio de tales competencias por los ayuntamientos no serán exigibles los informes que prevé el artículo 7.4 de la LRSAL.

En base a todo lo anterior, y al margen de cualquier valoración respecto de la coordinación entre las normas dictadas en la materia, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, se observa a día de hoy una situación de seguridad jurídica para el ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales por parte de los ayuntamientos de Galicia, lo cual lleva aparejada la existencia de un claro título competencial para que los ayuntamientos puedan incurrir en los gastos inherentes al ejercicio de dicha competencia, por tratarse de una competencia propia de los ayuntamientos gallegos.