

**TREGUA EN EL CONFLICTO ESTADO- COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCÍA TRAS EL DECRETO LEY ANDALUZ 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 (LRSAL).**

**Fernando Fernández-Figueroa Guerrero**

**Secretario General de la Diputación de Sevilla y del Consorcio de Transporte  
Metropolitano del Área de Sevilla**

**I.- ANTECEDENTES.**

La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el 20 de mayo de 2014 (BOJA nº 101 de 28 de mayo) el Decreto Ley 7/2014 con el fin de realizar una adecuación de las nuevas determinaciones de la LRSAL a la normativa propia de régimen local que, en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 (LO 2/2007), había sido aprobada por esta Comunidad Autónoma. La propia exposición de motivos de este Decreto Ley es suficientemente clarificadora de la voluntad del Gobierno Andaluz para evitar *“que la incertidumbre jurídica que ha generado la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones normativas al respecto –se refiere a la LRSAL- podría provocar una parálisis o en su caso cese en la prestación de servicios por parte de las entidades locales... La evitación de disfuncionalidades en este escenario, ..., exige una respuesta normativa ágil que resuelva en positivo el ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno y la continuidad de la prestación de esos servicios.”*

Andalucía no hizo sino seguir la estela de lo que otras Comunidades Autónomas habían normado (con distintos rangos jerárquicos) con el fin de armonizar esta ley estatal básica con sus propias disposiciones normativas autonómicas, bien sobre régimen local bien sectoriales. A título de ejemplo, el Decreto Ley 1/2014 de 27 de marzo de la Comunidad de Castilla León. A su vez, éste fue el camino seguido por otras Comunidades Autónomas con posterioridad al Decreto Ley Andaluz y así se aprobó, por ejemplo, la Ley 2/2014 de 3 de junio de la Comunidad Autónoma de la Rioja o el Decreto Ley 3/2014 de 17 de junio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Esta normativa “clarificadora” de la aplicación de la LRSAL en cada una de las Comunidades Autónomas en que se aprobaron no fue óbice para que, precisamente, algunas de ellas interpusieran previamente diversos recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL.<sup>1</sup>

Con esta normativa autonómica interpretativa para el desarrollo de la LRSAL se pretende por las Comunidades Autónomas la coexistencia o pervivencia del derecho autonómico con la nueva ley estatal, tanto propio el derecho local autonómico como aquellas leyes sectoriales autonómicas que, de una u otra forma, atribuían competencias o encomendaban servicios a los municipios distintas a las determinadas en los artículos 25 y 26 de la LBRL con la nueva redacción de la LRSAL. Esta normativa autonómica ha sido objeto de variadas consideraciones por entender parte de la doctrina que al vulnerar el espíritu de la LRSAL, constituyen un auténtico fraude de ley contra ésta, máxime incluso cuando se apartan tanto del criterio mantenido por el Consejo de Estado en los dos dictámenes emitidos al respecto,<sup>2</sup> como del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.<sup>3</sup>

La exposición de motivos de la Ley 5/2014, 27 de mayo de la Comunidad Autónoma de Galicia, resume a las claras, la finalidad interpretativa última de todo este conjunto normativo autonómico:

- Salvaguarda por la Ley 27/2013 de la competencias autonómicas de régimen local.
- La vigencia del Artículo 2.1 de la LBRL demuestra que la RSAL no altera el modelo originario y por tanto, no articula un modelo cerrado de competencias locales.
- La interpretación más correcta debe seguir la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.
- Ante la ausencia de reglas legales que señalen con claridad el régimen aplicable a las competencias municipales atribuidas en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley, la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2014 permite la continuación de su ejercicio en los términos establecidos entonces.

---

1 A estos efectos véase el BOE Nº 132, de 31 de mayo de 2014.

2 Dictámenes números 567/2013 y 338/2014.

3 Dictámen número 165/2014, de 12 de marzo.

- Diferenciación entre las competencias complementarias reconocidas a los municipios por el Art. 28 LBRL de las atribuidas por el legislador sectorial autonómico que, de interrumpirse por una interpretación retroactiva de la Ley, provocaría el cese en la prestación de determinados servicios.

Esta situación que provoca el mantenimiento de las competencias que los municipios tenían reconocidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL supone “de facto”, y porque no también decirlo “de iure”, un desapoderamiento de la Ley estatal y un desplazamiento a favor de la normativa autonómica que, en palabras de Manuel Zafra, “propone una interpretación contraria al espíritu de la LRSAL”.<sup>4</sup>

## II-ACTUACIONES POSTERIORES.-

De la misma forma que diversas Comunidades Autónomas atacaron la LRSAL mediante la interposición de los recursos de inconstitucionalidad a que hemos hecho referencia, el Estado podría haber actuado de la misma manera instando ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de esta normativa autonómica. No obstante, las actuaciones del Estado, al menos en relación al Decreto-Ley Andaluz han sido otras. Quizá, consciente de que la resolución definitiva a estos conflictos no se producirá hasta tanto el Tribunal Constitucional se pronuncie expresamente sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la ley estatal, ha optado por una posición intermedia.

Así, ha ejercido la opción – francamente poco conocida - que prevé el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que preceptúa “*no obstante lo dispuesto en el apartado anterior –apartado que establece el plazo de 3 meses para interponer un recurso de inconstitucionalidad- el Presidente del Gobierno..., podrá interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de **nueve meses** contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:*

---

4 El comentario crítico de este autor puede analizarse en su artículo “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013” ,en el Diario de Derecho Municipal, edición digital, del día 5 de junio de 2014.

- a) *Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.*
- b) *Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.*
- c) *Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley y se inserte en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente.”.*

En consonancia con esta previsión legal en el Boja nº 189 de 26 de septiembre de 2014, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publica el acuerdo de 30 de julio de 2014, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con 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. Este acuerdo tiene tres determinaciones:

1. *Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en relación con el artículo 2, apartado 2, último inciso, y apartados 3 y 4; y con el artículo 8 del 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.*
2. *Designar un grupo de trabajo para proponer a la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias la solución que proceda.*
3. *Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.*

### III.- CONCRECIÓN DE LA DISCREPANCIA EN RELACIÓN AL DECRETO LEY 7/2014.

Reproducimos a continuación el tenor literal de la parte del Decreto Ley Andaluz como objeto de la discrepancia:

- **Artículo 2, apartado 2 último inciso:**

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

- **Artículo 2, apartados 3 y 4:**

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

4.- *“En los supuestos en los que la entidad local desee impulsar un determinado programa complementario, realizar una actividad concreta o proceda, en su caso, a la realización de cualesquiera actividades propias del normal funcionamiento del servicio en su ámbito competencias que se venga ejerciendo de conformidad con los apartados*

*anteriores, no deberá seguirse el procedimiento regulado en los artículos siguientes del presente Decreto-Ley”.*

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

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

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

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

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

#### **IV.- ACUERDO DE LA SUBCOMISIÓN RESOLVIENDO LAS DISCREPANCIAS MANIFESTADAS Y DANDO POR CONCLUIDA LA CONTROVERSI.**

La Subcomisión, en su reunión celebrada el 18 de febrero de 2015, adoptó un acuerdo, como última actuación, en el marco de las negociaciones previas celebradas por el grupo de trabajo constituido en el cumplimiento de lo acordado en la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma, de 30 de julio de 2014. este acuerdo está

pendiente de su publicación oficial en el BOJA y en el BOE. Los compromisos adquiridos por ambas partes son los siguientes:

- a) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 2 del Decreto-Ley 7/2014 de 20 de mayo, ambas partes confirman que tanto este artículo como el artículo 7.4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, deben ser interpretados **en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, solo cabe cuando no se pongan en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal**, en los términos 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. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de este momento.** La Comunidad Autónoma de Andalucía se compromete a introducir en la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación contenida en el presente acuerdo.
- b) Asimismo las partes consideran que **la continuidad en el ejercicio por las Entidades Locales de las competencias** recogidas en el artículo 2.2 último inciso, y en los apartados 3 y 4 del mismo artículo del 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, **exigirá el cumplimiento de los requisitos aludidos en el apartado anterior, aspectos por los que corresponde velar a cada entidad local.** Ello sin perjuicio del control que, en ejecución de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma, en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, ejerza en orden a verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local.

## **V.- CONCLUSIONES.**

1.- De los iniciales y beligerantes ataques mutuos entre Estado y Comunidades Autónomas, políticos y jurídicos, ante una ley que no fue precisamente bien recibida por éstas, hemos pasado a una cierta tolerancia o permisividad por parte del Estado

frente a aquellas normas autonómicas que pretendían volcar del revés la interpretación más auténtica de la LRSAL que no era otra que obligar a las Comunidades Autónomas a entender que sus disposiciones normativas , del ámbito material que fueran , habrían quedado desplazadas y sin efecto si se oponían al nuevo régimen competencial estricto y tasado que la LRSAL contenía en los artículos 25 y 26 de la LBRL que ella misma modificaba.

2.- La resolución del conflicto con la Comunidad Andaluza por vía de este acuerdo que ahora comentamos es muy favorable al posicionamiento autonómico y viene a reafirmar la interpretación que de hecho estábamos haciendo la mayoría de los operadores jurídicos desde que se aprobó el Decreto Ley Andaluz 7/2014.

3.- España presenta ahora mismo un mapa local con dos velocidades ; uno, el de aquellas Comunidades Autónomas que no han aprobado ninguna norma de este tipo en interpretación de la LRSAL y que por tanto deben apegarse más a la literalidad de ésta en su aplicación, y el otro , el de aquellas que como Andalucía , aprobaron sus normas interpretativas que les permite prácticamente reconocer a los municipios ejercer las mismas competencias que venían ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL.

4.- Probablemente el esfuerzo financiero de las entidades locales de España para el cumplimiento de sus objetivos de déficit ha provocado la disminución de la presión inicial del Estado consciente de la mejoría económica generalizada del mundo local.

5. Con este acuerdo de compromisos probablemente el Estado no interponga recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 7/2014 por lo que ya solo cabe esperar la interesante sentencia que se avecina del Tribunal Constitucional sobre la propia Ley estatal y que todos los municipalistas esperamos ansiosos.