INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Informe jurídico sobre las competencias las competencias municipales en relación con el fomento del empleo, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

27 de enero de 2014

CONSULTA.

El Ayuntamiento de Lugo realiza consulta sobre las siguientes cuestiones:

1. La posibilidad de que el Ayuntamiento conceda subvenciones a entidades públicas o privadas respecto de materias que no son propias de la entidad local pero sí son consideradas de interés general (por ejemplo, fomento de empleo).
2. La continuidad de los contratos en vigor respecto de materias no propias sin que exista convenio de delegación.
3. Los Programas de Fomento de Empleo (competencia impropia) cofinacidos por fondos europeos, sin existencia de informe de la CCAA sobre duplicidades.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

➢ Artículo 7 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.
2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen 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.
3. 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 establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.
4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas

- **Artículo 57 bis de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).**

1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.
2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.
3. El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

- **Disposición adicional novena de la Ley 27/3013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).**

1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.
2. …

- **El artículo 7 de la LRBRL (en la nueva redacción dada por la LRSAL) clasifica las competencias de las Entidades Locales en tres tipos: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas.**

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen 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.

Son competencias propias de los municipios, las referidas en el artículo 25 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL.

Son competencias propias de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes las referidas en el artículo 36 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL.

Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Los acuerdos o convenios de delegación deberán formularse teniendo en cuenta las garantías de pago establecidas en el artículo 57 bis de la LBRL, en la redacción de la LRSAL

Las competencias distintas de las propias y de las delegadas no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas y *solo pueden ejercerse* por las Entidades Locales cuando concurran los siguientes requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL:

- Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública

A estos efectos, el Ayuntamiento precisará como vinculantes, dos informes previos:

- De la Administración competente por razón de materia, la Comunidad Autónoma en este caso, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.

- De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Es precisamente la clarificación de las competencias de las Entidades Locales para evitar que estas ejerzan competencias que no les corresponden cuando no cuenten con la financiación suficiente para ello o cuando ello suponga una duplicidad con las ejercidas por otras Administraciones públicas, uno de los principales objetivos de la LRSAL, como se deduce de su propia exposición de motivos, en la que se afirma que con esta 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. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso,*

competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. 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."

A esta misma finalidad obedece sin duda la supresión del artículo 28 de la LBRL que contemplaba la posibilidad que los municipios pudieran realizar 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.

Por tanto, habrá que entender que tras la entrada en vigor de la LRSAL (el 31 de diciembre de 2013) las Entidades Locales ya no podrán seguir ejerciendo competencias que no les hayan sido atribuidas ya sea como propias o como delegadas, salvo que concurran los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL.

Si un Ayuntamiento ejerce competencias que no le han sido atribuidas (bien como propias o bien como delegadas) y quiere seguir ejerciéndolas y prestar los servicios y realizar las actividades de ellas derivados, tendrá que justificar que tal ejercicio no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Para ello deberá promover el oportuno expediente en el que, necesariamente, se incluirán:

- Un informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (en este caso el órgano competente de la Junta de Andalucía), en el que se ponga de manifiesto la sostenibilidad financiera del ejercicio de esas competencias por parte del Ayuntamiento y
- un informes de la Administración competente por razón de materia (normalmente la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma) en el que se señale la inexistencia de duplicidades entre los servicios que, en ejercicio de la competencia en cuestión, presta el Ayuntamiento y los que presta la Administración competente.

Por último señalar que estos informes son vinculantes, por lo que si del primero se deduce que el ejercicio de la competencia en cuestión no es sostenible para el Ayuntamiento o del segundo que existe duplicidad en la prestación de los servicios, el Ayuntamiento deberá de dejar de ejercer la competencia en cuestión.

Dicho lo anterior y entrando a la contestación de las preguntas concretas, la concesión de subvenciones entra dentro de la denominada actividad de fomento que, junto con la de policía y la de servicio público, constituyen o integran la acción administrativa, para cuyo ejercicio se precisa contar con la correspondiente competencia.

En el caso de que sea un Ayuntamiento el que desee ejercer esa acción respecto de una materia sobre la que no cuenta con competencias, ni propias ni delegadas (como por

ejemplo el fomento del empleo, que no figura entre las materias sobre los que los municipio ejercerán competencias propias del artículo 25.2 de la LRBRL), debe acudir a lo establecido en el artículo 7.4 de la LRBRL.

Como hemos visto, este artículo permite ejercer a los municipios competencias distintas de las propias y de las delegadas, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicho precepto (recordemos: que tal ejercicio no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública) debiendo obtener los informes justificativos de su cumplimiento emitidos, con carácter previo y vinculante, por las Administraciones competentes.

Y esta sería la vía para conceder subvenciones a entidades públicas o privadas respecto de materias que no son propias de la entidad local pero sí son consideradas de interés general, como por ejemplo, para el fomento de empleo.

La misma repuesta cabe dar a la segunda pregunta (la continuidad de los contratos en vigor respecto de materias no propias sin que exista convenio de delegación). Si dichos contratos están ligados a la realización de actividades o la prestación de servicios ajenos a las competencias propias o delegadas del Ayuntamiento, éste para seguir realizando esas actividades y/o prestar esos servicios deberá promover un expediente para justificar que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la LRBRL. Si promovido ese expediente, alguno de los informes de las Administraciones competentes no resultaran favorables, el Ayuntamiento no podría seguir ejerciendo esas competencias, con lo que debería dejar de realizar las actividades y de prestar los servicios derivados de ellas y, por tanto, debería proceder a la rescisión de esos contratos.

En relación a los Programas de Fomento de Empleo cofinanciados por fondos europeos, sin existencia de informe de la CCAA sobre duplicidades, al tratarse de programas ya comprometidos antes de la entrada en vigor de la LRSAL el Ayuntamiento podrá seguir ejecutándolos hasta su conclusión.

No obstante, si estos Programas llevan aparejada cualquier tipo de financiación a cargo del Ayuntamiento, el convenio, acuerdo o instrumento en que se sustente la ejecución de esos programas por parte del Ayuntamiento, deberá adaptarse a lo previsto en esta la LRSAL antes del 1 de enero de 2015, tal como dispone el primer apartado de la disposición adicional novena de la LRSAL.

Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto tales acuerdos, convenios o instrumentos quedarán sin efecto.

Además, si tales Programas se sustentan en un convenio o acuerdo suscrito entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma y en el mismo se previera la posibilidad de su prórroga (ya sea expresa o tácita), ésta no se podrá producir si no se incluye en el mismo una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de la Comunidad Autónoma, consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación –art. 57 bis de la LRBRL-.

CONCLUSIONES

- **Tras entrada en vigor el pasado 31 de diciembre de 2013 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL**) las Entidades Locales ya **no podrán ejercer** competencias que no les hayan sido atribuidas como propias o como delegadas, salvo que tal ejercicio no 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 incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

- **Si un Ayuntamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL viniera ejerciendo competencias distintas de las propias y las delegadas y deseara seguir haciéndolo, deberá promover el oportuno expediente** para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Este expediente deberá integrarse obligatoriamente por los informes de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, y de la Administración competente en la materia de que se trate, que acrediten respectivamente los dos requisitos citados anteriormente.

- La concesión de subvenciones a entidades públicas o privadas así como la realización cualquier otra actividad y la prestación de servicios que se pretendan llevar a cabo sin que el municipio tenga competencia (ya sea propia o delegada) para ello, como por ejemplo el fomento del empleo, requerirá la tramitación del expediente referido en los apartados anteriores.

- Los Programas de Fomento de Empleo cofinanciados con fondos europeos que vinieran gestionándose por el Ayuntamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, podrán seguir ejecutándose hasta su conclusión. No obstante, el acuerdo, convenio o instrumento en el que se atribuya al Ayuntamiento dicha gestión deberá adaptarse a lo establecido en la LRSAL antes del 1 de enero de 2015 (caso de que el Programa en cuestión no concluyera antes), fecha a partir de la cual quedarán sin efecto si no se ha producido la adaptación.