

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL “PROYECTO DE DECRETO-LEY 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 Sevilla, a **23 de Abril de 2014**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y el técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO LEY 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**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de Decreto citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

**OBSERVACIONES GENERALES**

I.- En primer lugar, y conforme a la recomendación del Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, llama la atención la indeterminación jurídica del concepto de “duplicidad” y la necesidad de precisión en la fijación de criterios. La ausencia de estos criterios convierte un control de legalidad en un control de oportunidad incompatible con la autonomía municipal.

Con respecto a este punto habría que aludir al cambio en la terminología: de la misma manera que la sustitución de “competencias impropias” por “competencias distintas de las propias y las atribuidas en régimen de delegación” no arroja claridad alguna, tampoco la expresión “*no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública*” arroja luz sobre el alcance jurídico del concepto de duplicidad. En ambos casos, competencias impropias y duplicidad, en lugar de concreción jurídica se repiten la ambigüedad y la indeterminación jurídica. La severidad de la

objeción formulada por el Consejo de Estado no admite dudas: ... *la inexistencia de duplicidades... pues es éste un término vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el anteproyecto, desprovisto de ulteriores criterios que acoten su significado, produce efectos perturbadores de la seguridad jurídica que debe evitarse.* No parece que el reproche se haya subsanado cambiando el término por una expresión.

II.- La cuestión fundamental a considerar es si la vaguedad e indeterminación y la afectación negativa para la seguridad jurídica advertidas por el Consejo de Estado, quedan salvadas en el decreto ley autonómico. En este sentido conviene apuntar lo siguiente:

III.- El Decreto Ley interpreta adecuadamente, en sentido amplio, el concepto de competencia propia al tiempo que distingue, igualmente en la buena dirección, duplicidad de complementariedad. En el artículo 2.2 define la duplicidad en los siguientes términos: “... *se entiende que existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Andalucía y la entidad local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, proyectados sobre el mismo territorio y las mismas personas.*” Tomando como referencia las variables territorial y demográfica, el Decreto Ley quiere diferenciar duplicidad de complementariedad precisando la acción, actividad o servicio. Precisión que aparece corroborada en el artículo 3.3.

IV.- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) mantiene la presunción de competencia municipal pero se sujeta a condiciones más restrictivas y se atribuye a la Comunidad Autónoma el control y la supervisión en el cumplimiento de los requisitos fijados por la ley mediante el informe de la Administración competente por razón de la materia para el caso de duplicidad, y de la Administración encargada de la tutela financiera para el caso de sostenibilidad.

V.- El desarrollo autonómico ha de valorarse positivamente. El punto controvertido de esta regulación sería determinar a qué Administración corresponde la carga de la prueba sobre la existencia de duplicidad (ejecución simultánea) y garantía de sostenibilidad, si a la Entidad Local que solicita el informe o a la Consejería autonómica que debe emitirlo.

Parece claro que el Decreto Ley exige al Municipio la justificación de la competencia obligando a la presentación de una memoria donde se prueben los efectos positivos, conforme a los principios de descentralización, eficacia y eficiencia, y proximidad, en el ejercicio de la competencia pretendida. Esta condición resulta, en principio, razonable, toda vez que el Municipio que quiera ejercer la competencia dispondrá de las mejores razones. Ahora bien esta motivación se mueve en el ámbito de la oportunidad, en el núcleo más genuino del carácter político de la autonomía municipal, por lo que al especificar el artículo 4.2 los aspectos que han de justificarse en la memoria debería suprimirse el contenido en el apartado a), referido al interés de la entidad local en el ejercicio de las competencias, y concretar el previsto en el apartado c) sobre el alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía, de forma que vaya dirigido más directamente a la justificación de la inexistencia de duplicidades y de ejecución simultánea.

VI.- La observación anterior conduce a la siguiente objeción. La carga de la prueba para la determinación de existencia de duplicidad corresponde al legislador autonómico. Teniendo en cuenta que el control es de legalidad, porque de serlo de oportunidad sería contrario a la protección constitucional de la autonomía local, la ley debe establecer criterios objetivos y previsibles para deshacer la presunción de competencia municipal. Por ello, debería figurar en el Decreto Ley la previsión de que el control autonómico se circunscribe al ámbito de la legalidad.

VII.- En lo relativo al control de sostenibilidad conviene de nuevo volver al Dictamen 567/2013. El Consejo de Estado llama la atención sobre la naturaleza del concepto de sostenibilidad: un objetivo a conseguir y no unas condiciones de las que partir, de ahí la dificultad para el control “ex ante” con

criterios de legalidad. Es cierto que la ley acoge alguna de las recomendaciones y remite al conjunto de la hacienda municipal en lugar de referir la sostenibilidad puntualmente a cada determinada actuación. Mediante las previsiones contenidas en el Decreto Ley, relativas a la consideración de la sostenibilidad financiera de las competencias y documentación a presentar a tal fin, se introducen aspectos que deben entenderse dirigidos a un exclusivo control previo de legalidad.

### OBSERVACIONES AL ARTICULADO

#### ARTÍCULO 1

En el apartado 1, donde dice "... obtención por las entidades locales de los siguientes informes previstos en el artículo 7.4..." debe decir "... obtención por las entidades locales de los siguientes informes **de legalidad** previstos en el artículo 7.4..."

#### Justificación

Tal y como se ha expuesto en las Observaciones Generales, debe quedar claro que los informes, de carácter necesario y vinculante según el artículo 7.4 de la LRSAL, deben quedar circunscritos al ámbito de la legalidad, interpretación coherente con los criterios de interpretación acogidos en la Propuesta de la Comisión de Estudio, que se ha elevado al Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la que se argumenta que "*El art. 137 CE enuncia, como verdadero principio jurídico, la autonomía local que imbuye toda la legislación autonómica en contraposición con la estatal, siendo un argumento constitucional racional para la aplicación de la primera en caso de contradicción.*"

#### ARTÍCULO 4

En el apartado 2, se propone la **supresión** de la letra a).

#### Justificación

Se propone la supresión de la letra "*a) El interés de la entidad local en el ejercicio de competencias en la materia de que se trate.*" del texto sometido a informe, por entender, tal y como se ha expresado en las Observaciones Generales, que se trata de un aspecto que excede de un control de legalidad, por referirse exclusivamente a aspectos de oportunidad.

En el apartado 2, letra c) donde dice "*c) El alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.*", debe decir "**c) La concreción subjetiva y territorial de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.**"

#### Justificación.

En esta propuesta se concretan aspectos significativos para una valoración objetiva de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.

#### ARTÍCULO 6

En el apartado 1, donde dice “... *los informes tienen carácter preceptivo y vinculante*,...” debe decir “... los informes **de legalidad** tienen carácter preceptivo y vinculante...”

Justificación

En concordancia con la justificación esgrimida en la observación planteada al artículo 1.

EL SECRETARIO GENERAL,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a series of loops and a horizontal stroke.

Antonio Nieto Rivera