

## **EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

**Manuel Galán Rivas**  
**Letrado de la Comunidad de Castilla y León**

Fecha de la ponencia: 16 de abril de 2015

### **EL NUEVO MODELO COMPETENCIAL DE LA LEY**

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que entró en vigor el 31 de diciembre de 2013, lleva a cabo una profunda reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), afectando también a otras leyes como el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, el texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Ley de Economía Sostenible, y el texto refundido de la Ley del Suelo.

Los objetivos básicos de la reforma, según el Preámbulo de la Ley, son:

- clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades,
- racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local,
- garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso,
- y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Respecto al primer objetivo, que persigue evitar los solapamientos competenciales entre Administraciones, se introducen las siguientes novedades:

- Se incorpora la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como marco de referencia en la atribución de competencias (Artículo 2.1 de la LBRL).

- Las competencias de las Entidades Locales continúan siendo propias o atribuidas por delegación (artículo 7.1).

Como novedad, las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las anteriores cuando se cumpla una serie de requisitos materiales y procedimentales (artículo 7.4):

- a) que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, para lo cual será necesario un informe previo vinculante de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera<sup>55</sup> acerca del cumplimiento de este requisito<sup>56</sup>,
  - b) y que no se incurra en ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública, previo informe también vinculante de la Administración competente por razón de la materia<sup>57</sup> donde se señale la inexistencia de duplicidades.
- El artículo 25 de la LBRL recoge un listado de materias sobre las que los Municipios podrán ejercer competencias propias, en los términos que establezca la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> La tutela financiera incluye, con matices, la competencia para autorizar el endeudamiento de las entidades locales, así como el control de los planes de saneamiento. Tienen atribuida la tutela financiera las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, la Rioja y Valencia. En el resto de casos, corresponde al Estado que la ejerce a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Vid. "Nota explicativa de la Reforma Local" elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>56</sup> El informe deberá valorar si los nuevos compromisos de gasto derivados de las competencias atribuidas en aplicación del artículo 7.4 de la LBRL ponen en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>57</sup> La Comunidad Autónoma respectiva por regla general.

<sup>58</sup> Según el Consejo de Estado, en su dictamen al anteproyecto de Ley, se trata de una relación *numerus clausus* que condicionaría las materias sobre las que una ley estatal o autonómica puede atribuir competencias propias al municipio (apartado VI.a). En el mismo sentido se pronuncian autores como el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna Francisco José Villar Rojas, vid. F.J. VILLAR ROJAS, "Razones y Contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *El Cronista*, nº 46, 2014. Por el contrario, algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Castilla y León, a la hora de interpretar este precepto,

Gran parte de esas materias coinciden con las que contenía hasta ahora el artículo 25, pero se introducen modificaciones sustanciales.

Así, por lo que ahora interesa, no se recogen en el nuevo listado:

- Los mataderos, cuya inspección sanitaria desde el 1 de julio de 2014 debe llevarse a cabo por las Comunidades Autónomas (Disposición Transitoria 3ª de la LRSAL).
- Las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, cuya titularidad asumen las Comunidades Autónomas tras la entrada en vigor de la Ley, debiendo en el plazo máximo de cinco años asumir la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias (Disposición Transitoria 1ª de la LRSAL)<sup>59</sup>.
- Las competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, cuya titularidad y cobertura serán asumidas por las Comunidades Autónomas a más tardar el 31 de diciembre de 2015 (Disposición Transitoria 2ª de la LRSAL)<sup>60</sup>.

Los Municipios se quedan con la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social<sup>61</sup>.

---

entienden que configura el núcleo mínimo de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios (apartado I de la Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio). Aun siendo confuso, en mi opinión, la verdadera intención del artículo es establecer un listado de mínimos, al disponer que el Municipio ejercerá “en todo caso” competencias propias en las materias que enumera, y remitirse luego a lo que puedan prever la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

<sup>59</sup> Algunos Ayuntamientos desarrollan con base a estas competencias programas relacionados con la salud en el trabajo, salud sexual y reproductiva, salud mental, prevención de adicciones, etc., que ahora deberán pasar a las Comunidades Autónomas.

<sup>60</sup> Servicios municipales como ayuda a domicilio, teleasistencia, subvenciones a entidades para proyectos de acción social, centros de día, etc., serán asumidos por las Comunidades Autónomas.

<sup>61</sup> Se trata de servicios mínimos que, de acuerdo con el artículo 26.1 de la LBRL, deberán prestar los municipios con población superior a 20.000 habitantes, sin perjuicio de la asistencia que pueden

Por otra parte, en materia de educación, se limitan las competencias propias del Municipio a las siguientes:

- La participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- La cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.
- La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial<sup>62</sup>.

La titularidad de estas competencias se prevé también que sea asumida en un futuro por las Comunidades Autónomas, en los términos que fijarán las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales (Disposición Adicional 15ª de la LRSAL).

- El artículo 27 de la LBRL, relativo a la delegación del ejercicio de competencias en los municipios por parte del Estado o las Comunidades Autónomas, recoge *ad exemplum* un listado de competencias delegables, e introduce nuevos requisitos para la delegación<sup>63</sup>.

Se incluyen en el listado de delegables competencias que antes eran propias o complementarias de los Municipios en materia de servicios sociales, salud y educación:

---

recibir de las Diputaciones para su adecuado establecimiento y prestación en los términos del artículo 36.

<sup>62</sup> Desaparecen del listado de competencias propias la participación en la programación de la enseñanza y la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes, al tiempo que la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos se limita a la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros y a la conservación, mantenimiento y vigilancia solo de los edificios de titularidad local destinados a educación infantil, educación primaria o educación especial.

<sup>63</sup> El régimen de delegación se completa con las previsiones del nuevo artículo 57 bis, referido a la garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas.

- La prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- La conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- La creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- La realización de actividades complementarias en los centros docentes.

Además, las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL indican expresamente la posibilidad de delegar las competencias que se transfieren a las Comunidades Autónomas relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud y a la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social<sup>64</sup>.

- No varían sustancialmente los servicios mínimos que han de prestar los municipios en función de su población y que se recogen en el artículo 26 de la LBRL.

Uno de los pocos ajustes afecta al control de alimentos y bebidas, que antes de la reforma figuraba dentro de los servicios obligatorios en todos los municipios.

De conformidad con la Disposición Transitoria 3ª de la LRSAL, la inspección y control sanitario de industrias alimentarias y bebidas deben realizarse por las Comunidades Autónomas desde el 1 de julio de 2014.

- Finalmente, se suprime el artículo 28 de la LBRL, que reconocía a los Municipios la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, en particular, en los ámbitos de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

---

<sup>64</sup> No ocurre lo mismo con las competencias de educación que las Comunidades Autónomas asumirán en su momento en virtud de la Disposición Adicional 15ª. A diferencia de las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL, la redacción final de la Disposición Adicional no contempla expresamente la delegabilidad de las mismas, a pesar de que en el anteproyecto se sometían al mismo régimen que las competencias sobre salud y se permitía su delegación (vid. Disposición Transitoria 8ª del anteproyecto).

Sin embargo, algunas de estas actividades complementarias pasan a integrar la lista de competencias delegables del artículo 27, y los Municipios podrán seguir ejerciendo competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, aunque eso sí, ajustándose a los requisitos del artículo 7.4 de la Ley.

## **EL DESIGUAL RÉGIMEN TRANSITORIO DE ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Paralelamente a la eliminación del listado del artículo 25.2 de la LBRL de determinadas competencias propias de los Municipios en materia de salud y servicios sociales, y previsiblemente en materia de educación, la nueva regulación introducida por la LRSAL pretende que las mismas sean asumidas por las Comunidades Autónomas, para lo cual dispone un régimen transitorio de asunción de competencias.

Este traspaso de competencias, vía ley ordinaria, ha sido y es combatido por muchas Comunidades Autónomas, que no están dispuestas a asumir en tiempos de crisis la carga que supone prestar servicios tan importantes, argumentando que a través de una norma básica no cabe alterar el sistema competencial autonómico<sup>65</sup>.

A lo anterior se une el desigual régimen de traspaso de competencias que la LRSAL instituye según la competencia de que se trate, y los problemas prácticos y de interpretación que su aplicación puede generar.

### 1) Educación

---

<sup>65</sup> El Tribunal Constitucional tiene pendientes de resolver nueve recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL y en todos se cuestiona la asunción de nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Los recursos han sido interpuestos por la Asamblea de Extremadura, el Consejo de Gobierno de Andalucía, el Parlamento de Andalucía, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de Cataluña, el Parlamento de Navarra, cincuenta diputados, y el Gobierno de Canarias. A este respecto, el Consejo de Estado, en su dictamen al anteproyecto de Ley (apartado VI.h), considera que el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas es una consecuencia lógica de la nueva redacción dada por la LRSAL al artículo 25.2 de la LBRL, para lo que el Estado tendría competencia ex artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución. Por el contrario, Villar Rojas entiende que pueden existir vicios de inconstitucionalidad, vid. F.J. VILLAR ROJAS, "Razones y Contradicciones...", op. cit. En la misma línea, R. JIMÉNEZ ASENSIO, "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº 5, 2013.

En la Disposición Transitoria 8ª del anteproyecto se preveía que la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias de los Municipios relativas a educación se llevaría a cabo de forma conjunta con las competencias sobre salud, lo que suponía:

- Que las Comunidades Autónomas asumirían la titularidad de estas competencias tras la entrada en vigor de la Ley.
- Que en el plazo máximo de cinco años las Comunidades Autónomas deberían asumir también la gestión de los servicios asociados.

Sin embargo, probablemente por la presión en contra de las Comunidades Autónomas, la asunción de las competencias sobre educación fue relegada ya en el proyecto de Ley a una Disposición Adicional, la 15ª, que pospone indefinidamente la transferencia y la condiciona a lo que establezcan las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales. Por lo tanto:

- Serán las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales las que fijarán los términos en que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias.
- No se establece ningún plazo para la efectividad del traspaso.

En consecuencia, mientras las Comunidades Autónomas no asuman su titularidad, las competencias relativas a educación, aunque minoradas respecto a la regulación anterior, continúan formando parte del listado del artículo 25.2 de la LBRL como propias de los Municipios<sup>66</sup>.

## 2) Salud

---

<sup>66</sup> Además, la asunción de estas competencias por las Comunidades Autónomas exigirá la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que en su Disposición Adicional 15ª atribuye al Municipio la competencia de cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, y la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios, con independencia de su titularidad, destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. Ello salvo que esta Disposición, que no tiene carácter orgánico, se entienda tácitamente derogada por la LRSAL.

El régimen de traspaso de las competencias municipales relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud se caracteriza, de acuerdo con la Disposición Transitoria 1ª de la LRSAL, por lo siguiente:

- Se diferencia entre asunción de la titularidad de las competencias y asunción de la gestión de los servicios asociados, de forma que:
  - Las Comunidades Autónomas asumen la titularidad de las competencias desde la entrada en vigor de la Ley, es decir, desde el 31 de diciembre de 2013, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales<sup>67</sup>.
  - Las Comunidades Autónomas deberán asumir completamente la gestión de los servicios asociados en un plazo máximo de cinco años, o lo que es lo mismo, para el 31 de diciembre de 2018.

No obstante, se prevé que la asunción tenga lugar de forma progresiva, a razón de un veinte por cien anual.

A los anteriores efectos, cada Comunidad Autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

- La gestión de los servicios por las Comunidades Autónomas no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

---

<sup>67</sup> Para Villar Rojas, la remisión a la regulación del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, entendida como condición suspensiva, podría retrasar la efectividad de las previsiones de la LRSAL. Vid. F.J. VILLAR ROJAS, "Razones y Contradicciones...", op. cit. Esta mención se introdujo en el Senado, según la justificación de las enmiendas presentadas, para adecuar las disposiciones transitorias a la modificación prevista de la normativa de financiación. Así, el 29 de diciembre de 2014 el Gobierno presentó el proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Uno de los ejes del proyecto gira en torno a garantizar la adecuada financiación de los servicios sociales, e introduce la posibilidad de que el Estado practique deducciones o retenciones a las Comunidades Autónomas para abonar las obligaciones que tengan pendientes de pago con las Entidades Locales en materia de gasto social.

- Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas serán delegables en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes.
  
- Dado que las Comunidades Autónomas asumen la titularidad de las competencias desde el principio, asumen también la obligación de ejercerlas desde el principio aunque de forma progresiva, de forma que cada año que transcurra, dentro del periodo de cinco años, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios o bien acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por la Entidad Local, pero con cargo a la Comunidad Autónoma. Y, cuando esta no transfiera las cuantías precisas, se aplicarán las retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

A estos efectos, se establece en la Disposición Adicional 11ª de la LRSAL la obligación de las Comunidades Autónomas de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la asunción de los servicios y competencias, junto con el importe de las obligaciones que tuvieren reconocidas pendientes de pago a los Municipios.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la coordinación de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los Municipios con población inferior a 5000 habitantes, tras la reforma, es competencia propia de la Diputación, que habrá de llevarla a cabo mediante convenio con la Comunidad Autónoma respectiva<sup>68</sup>.

### 3) Servicios sociales

El régimen de traspaso de las competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social<sup>69</sup>, previsto en la Disposición

---

<sup>68</sup> Con esta previsión, introducida en el artículo 36.1 de la LBRL durante la tramitación parlamentaria, se pretende solucionar el problema de mantenimiento de los consultorios en el medio rural. Vid. V. MERINO ESTRADA, "Reordenación de las competencias y cambios en los servicios públicos locales", *Jornada sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Palma de Mallorca, 6 de junio de 2014.

<sup>69</sup> Gran parte de los servicios sociales municipales pasarán a ser competencia de las Comunidades Autónomas, no así la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención

---

Transitoria 2ª de la LRSAL, ha experimentado una evolución durante la tramitación parlamentaria del proyecto.

En el proyecto remitido al Congreso se disponía:

- Que las Comunidades Autónomas asumirían la titularidad de estas competencias desde la entrada en vigor de la Ley.
- Que en el plazo máximo de un año las Comunidades Autónomas deberían asumir la cobertura inmediata de la prestación.

Sin embargo, en la redacción final, la LRSAL no distingue entre asunción de la titularidad de las competencias y asunción de la cobertura de la prestación, retrasando ambas al 31 de diciembre de 2015<sup>70</sup>. Así:

- Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias municipales, no desde la entrada en vigor de la Ley, sino con fecha 31 de diciembre de 2015<sup>71</sup>, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales<sup>72</sup>.

---

inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, que, como hemos dicho, conservan los Municipios.

<sup>70</sup> El plazo de un año resultaba a todas luces insuficiente y, por ello, se decidió ampliarlo a dos.

<sup>71</sup> A pesar de que la Disposición parece fijar el 31 de diciembre de 2015 como el momento en que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias, esta fecha ha de entenderse como un plazo máximo, por lo que en teoría podrían asumirla antes, toda vez que el apartado 2 de la Disposición señala el 31 de diciembre de 2015 como el plazo máximo para asumir la cobertura de la prestación, y resultaría paradójico que las Comunidades Autónomas pudieran asumir la cobertura antes que la titularidad. En este sentido, vid. Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) acerca de “las competencias de los Ayuntamientos en materia de servicios sociales tras la entrada en vigor de la LRSAL”. Por otra parte, el retraso en la transferencia plantea la cuestión de a qué Administración le corresponde entretanto la titularidad, teniendo en cuenta que estas competencias ya no figuran en el listado del artículo 25.2 de la LBRL. Pues bien, en mi opinión, hay que concluir, aunque nada dice sobre el particular la LRSAL, que hasta que opere el traspaso (como muy tarde el 31 de diciembre de 2015) las competencias relativas a servicios sociales continúan siendo competencias propias de los Municipios.

<sup>72</sup> Vid. nota al pie nº 13.