



*CIRCULAR de 19 de febrero de 2016, de la Consejera, interpretativa para la aplicación del régimen competencial de las Entidades Locales de Extremadura. (2016070001)*

#### INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), pretendió la adaptación de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, en línea con las disposiciones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Uno de los objetivos básicos de la reforma consistía en clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se hiciera efectivo el principio "una Administración, una competencia" y evitar, en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley, "los problemas de solapamientos competenciales entre administraciones hasta ahora existentes".

Así, la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 entendía como disfuncionalidades del modelo competencial diseñado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), la existencia de situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, la duplicidad en la prestación de servicios o que los Municipios presten servicios sin un título competencial específico que los habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, lo cual da lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones, concluyendo que "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 lo tanto, sólo 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".

La disposición adicional tercera de la citada Ley 27/2013 se refiere a las "Competencias autonómicas en materia de régimen local" y en su apartado 1 establece que: "Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus estatutos de autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas".

Uno de los ejes fundamentales de la LRSAL debe seguir siendo el art. 2.1 de la LRBRL, que en su redacción actual, derivada de la reforma, continúa haciendo referencia a que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios y las Provincias su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten



directamente al círculo de 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 conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y, como añade ahora la reforma, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Este artículo demuestra, en definitiva, que, como en el modelo originario de la LRBRL, la Ley básica no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales.

La STC 214/1989, de 21 de diciembre, expresó que este precepto condensa «el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deban reconocerse a las entidades locales [...], fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos». En la citada STC se expresa que la función constitucional encomendada al legislador estatal es la de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación desglosada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede diferida al legislador competente por razón de la materia, respetando las bases estatales y, en particular, este art. 2.1 y los artículos 25.2, 26 y 36 de la LRBRL; todo ello con pleno respeto a la Carta Europea de Autonomía Local, la cual consagra los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

Por lo tanto, serán las leyes sectoriales las que concretarán las competencias locales según el sistema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, observando las directrices del art. 2.1 de la Ley de Bases.

La entrada en vigor de la LRSAL ha creado una incertidumbre jurídica por la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones por parte de los entes locales, y ha evidenciado la necesidad de disponer de una norma que ofrezca seguridad jurídica y garantías del mantenimiento de la autonomía local en los términos contemplados por el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Esta situación de indefinición generada está permitiendo que cada Municipio haga una interpretación diferente en cuanto a las materias competenciales sobre las que puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando tendría que darse una aplicación e interpretación uniforme de la norma para preservar el principio constitucional de igualdad. También aparecen supuestos de posible paralización o renuncia en la prestación de servicios y actividades dirigidas a los ciudadanos por entender que, con la entrada en vigor de la LRSAL, el Ente Local ya no es competente para poderlos prestar, siendo en muchos casos los ámbitos materiales afectados de naturaleza esencial y básica prestacional a los ciudadanos, como es el caso de los servicios sociales, la enseñanza, las políticas de inmigración, de ocupación o la defensa de consumidores.

Este escenario de incertidumbre afecta al funcionamiento diario de los Entes Locales pero también a los propios operadores de la Administración Autonómica Extremeña, a quienes en esencia va dirigida la presente circular.



Concurrieron, por tanto, circunstancias que amparaban la necesidad de abordar una regulación legal por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura, materializada a través de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, (DOE de 29 diciembre) que vino a dar cobertura a las situaciones de indeterminación de la norma básica; pero además, concurren igualmente razones que aconsejan proceder a complementar esa regulación normativa con unos criterios interpretativos que permitan ordenar con acierto jurídico las diferentes políticas sectoriales de la CCAA que están imbricadas en el territorio y que son asumidas (no de forma coyuntural) por las Entidades Locales con unos criterios aplicativos armónicos y homogéneos sobre la incidencia que algunas de las cuestiones planteadas por las nuevas regulaciones puedan tener en el quehacer cotidiano de esta Administración en sus relaciones con las Entidades Locales así como, si así lo estiman, de éstas mismas en su funcionamiento diario en la prestación de servicios públicos o en cualquier caso, en general, en el ejercicio de las distintas categorías de competencias según las formas de atribución previstas.

Con base en lo anterior, la presente Circular se dicta por la titular de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio al amparo de las competencias atribuidas por el Decreto 263/2015, de 7 de agosto, de estructura orgánica de la citada consejería, y del artículo 71 apartados 3 y 5 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la CAEx, y ello con la finalidad de abordar una interpretación integrada y homogénea de la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2015, en aquellos ámbitos en los que mayores incertidumbres ha provocado la LRSAL y, además, mayores perjuicios pudiera generar en la propia ciudadanía, evitando en lo posible una interpretación que, por su propio sentido, pudiera provocar la efectiva y material interrupción en la prestación de determinados servicios por el vaciamiento de competencias de las Entidades Locales que, sin duda, provocarían a la postre problemas de gestión en la articulación de políticas públicas que la Administración Autonómica ejerce de manera compartida con las Entidades Locales.

Se pretende, en suma, evitar que una interpretación literal de la norma estatal básica desemboque en un deterioro grave en las relaciones de la Junta de Extremadura con las Entidades Locales, en perjuicios en la prestación de servicios, el vaciamiento competencial del acervo local, los desequilibrios territoriales y, en suma de todo ello, en evidentes desigualdades entre ciudadanos según el entorno urbano o rural en el que viven.

Se aborda así de forma compartida con la citada DA 4.<sup>a</sup> de la Ley 19/2015, en cinco bloques o apartados diferenciados, el marco de definición de las competencias propias de las Entidades Locales, más allá del exiguo escenario del art. 25 de la LRBRL;

- se dan en los dos primeros apartados pautas interpretativas relativas al mantenimiento de los servicios preexistentes a la luz no solo de la definición de las competencias propias sino de la delimitación de las competencias distintas a las propias y a las delegadas, acotando la exigencia del procedimiento del art. 7.4 de la LRBRL y la petición de informes preceptivos y vinculantes, y definiendo conceptos jurídicos no determinados por las normas precedentes como ejecución simultánea de servicios o "nuevas competencias" en relación con el art. 7.4 in fine;

- se aborda en el apartado Tercero el marco competencial de las Mancomunidades Integrales con el objetivo de salvar una interpretación literal de la DT 11 de la LRSAL que avoca a la cuasi desaparición de éstas y les priva de la utilidad dada hasta ahora en la CAEx a fin de cohesionar el equilibrio territorial y además sin entenderse esa interpretación literal que se realiza de forma desconectada del propio art. 2.1 y del 44 de la LRBRL o incluso de la Ley 17/2010, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, a pesar de la redacción dada por el Decreto-Ley 3/2014, 10 junio.
- se aborda igualmente en el apartado Cuarto algo que ya es incontestable, esto es, el mantenimiento de los servicios educativos, de sanidad y servicios sociales referidos en la disposición adicional 15.<sup>a</sup> y las disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup> de la LRSAL, (coincidiendo con lo que ya señala el apartado 6.<sup>o</sup> de la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la reciente Ley 19/2015, de la CAEx).
- y por último, en el apartado 5.<sup>a</sup> se trata de articular de forma clarificadora el ámbito de aplicación de la Disposición Adicional 9.<sup>a</sup> y el art. 57 bis de la LRBRL en la articulación de la cláusula de garantía de pago para los Convenios, Acuerdo y demás Instrumentos de Cooperación financiera de la Junta de Extremadura, tanto en el ámbito de las competencias delegadas como de aquellas otras que no son ni propias ni delegadas.

No se aborda sin embargo de forma expresa en esta circular la articulación de las competencias delegadas a fin de no dar por reproducido el propio apartado 3.<sup>o</sup> de la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la Ley 19/2015, en el cual queda suficientemente claro el alcance de los artículos 27 y 37 de la LRBRL, que abordan esta categoría de competencias.

La presente circular extenderá sus efectos en atención a su naturaleza, dada por el art. 71.3.5 de la Ley 1/2002, a las Unidades y Órganos dependientes de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. No obstante, dada su trascendencia, y a fin de garantizar un efecto homogeneizador en la aplicación del sistema competencial local tanto por el resto de Departamentos de la Administración Autónoma como de las propias Entidades Locales, se considera adecuada su mayor difusión, por lo que será objeto de publicación para su debido conocimiento en el Diario Oficial de Extremadura.

En base a lo anterior, ACUERDO señalar en los siguientes apartados, las pautas interpretativas que se pasan a expresar.

#### PRIMERO. DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE EXTREMADURA.

1. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no prohíbe a la Comunidad Autónoma de Extremadura atribuir otras competencias a las Entidades Locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LRBRL, ni a éstas ejercerlas. Las normas autonómicas que atribuyeron competencias a las Entidades Locales antes de la aprobación de la LRSAL no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de esta norma, y ello sin perjuicio de las modificaciones que con posterioridad a aquella LRSAL hayan podido producirse en la normativa autonómica originaria.

Las atribuciones de competencias efectuadas a las Entidades Locales de Extremadura siguen plenamente vigentes y su ejercicio sigue estando sometido a aquellas normas de atribución sin necesidad de someterse a los Informes a los que alude la nueva redacción del art. 7.4 de la LRBRL. Además continuarán haciéndolo de conformidad a las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad conforme al art 7.2 de la LRBRL, con independencia de que se refieran o no a materias incluidas en el listado del art. 25.2 de dicha norma básica.

2. De conformidad con lo anterior, las Entidades Locales podrán ejercer como propias, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad aquellas competencias que, tras la entrada en vigor de la LRSAL, el legislador autonómico les reconozca ex novo en materias estatutarias de carácter exclusivo que expresamente impliquen, y venga así reconocido por las mismas, un interés local predominante en dicha materia, actuando, en relación con lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del art. 25 o en el art. 36 de la LRBRL, además, de acuerdo con las previsiones que la legislación autonómica desarrolle. En cualquier caso, conforme a lo señalado anteriormente, en la atribución de competencias propias a los Entes Locales, la normativa autonómica atenderá al interés local del ámbito material en cuestión conforme a los principios de subsidiariedad y autonomía local así como el de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, en estos casos de las Haciendas Públicas implicadas.

#### SEGUNDO. CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS PREEXISTENTES Y DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DE LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN DEL ARTÍCULO 7.4.º DE LA LRBRL.

1. Se entiende como competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación aquellas que no vengan asignadas a las Entidades Locales en la normativa sectorial estatal o autonómica.

Cuando estas competencias se vinieran ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL en virtud de lo que establecía la redacción originaria del artículo 25.1 y del suprimido contenido del artículo 28 de la LRBRL, las Entidades Locales podrán continuar la prestación de los servicios vinculados a las mismas, previa evaluación por la propia Entidad Local del cumplimiento de los requisitos de no poner en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal conforme a los parámetros establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de no incurrir en ejecución simultánea del mismo servicio público, en los términos que se señalan en el apartado 3.º de este apartado segundo. Esta autoevaluación se realizará atendiendo a los informes que emitan los órganos competentes en materia de control económico interno y de asesoramiento legal de la propia Entidad Local, sin perjuicio de la asistencia que para ello puedan recabar de las Diputaciones Provinciales en los términos del art. 36.1.b) de la LRBRL.

De este modo, el procedimiento de petición de informes preceptivos previsto en el art. 7.4 de la LRBRL y desarrollado en la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Decreto 265/2014, de 9 de diciembre (DOE de 15 diciembre) se aplicará exclusivamente para la asunción de nuevas competencias o la creación de nuevos servicios.

La fundamentación de este criterio encuentra amparo en la literalidad del propio art. 7.4 de la LRBRL, cuyo último inciso del primer párrafo se refiere a "nuevas competencias", así como en la aplicación de las reglas sobre derecho intertemporal, dado que la LRSAL no tiene expresada su eficacia retroactiva y en tanto que las normas se aplican "pro futuro", de conformidad con el art. 9.3 de la Constitución Española y el art. 2.3 del Código Civil, fundamentos del principio de la irretroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el art. 116 bis.2.a) de la LRBRL

2. A estos efectos, y de lo señalado en el art. 7.4 de la LRBRL, no se entenderá que concurre el ejercicio de nuevas competencias en los siguientes supuestos:

- a) De continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
- b) De continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores.
- c) 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 desenvolvimiento del servicio en un ámbito competencial que se viniera ejerciendo habitualmente con anterioridad a la vigencia de la LRSAL.
- 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. 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 marco general de actuación de las Administraciones Públicas definido en la legislación básica del Estado y la de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3. Se considerará que existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Extremadura y la Entidad Local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, proyectados sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que tengan las actuaciones y servicios que pretenda llevar a cabo la Entidad Local la consideración de complementarios de los que realice la Administración Autonómica.

TERCERO. ADECUACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL DE LAS MANCOMUNIDADES INTEGRALES DE MUNICIPIOS. APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 11 DE LA LRSAL EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 2.<sup>a</sup> Y EL ARTÍCULO 44 DE LA LRBRL

1. El principio de continuidad de los servicios se asume en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la LRBRL, que no ha sido derogada por la Ley 27/2013 (LRSAL); por otro lado la disposición transitoria 11.<sup>a</sup> de aquella LRSAL señaló un plazo de 6 meses para que las Mancomunidades adaptasen sus Estatutos a lo previsto en el art. 44 de la LRBRL, (precepto éste que no ha sido modificado por la LRSAL) para no incurrir en causa de disolución, estando las competencias de las Mancomunidades orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los Municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios de los artículos 25 y 26 de la LRBRL.

Es difícil de mantener que lo que se establece en una disposición transitoria pueda distorsionar lo que incluso se ha venido sosteniendo por el Ministerio en Nota interpretativa de marzo de 2014, respecto del carácter no retroactivo de esta norma y que ello no sea extensivo y de aplicación por tanto también para las Mancomunidades de Municipios, cuando éstas además, por un lado son asociaciones voluntarias de Municipios (con las mismas potestades que éstos conforme al art. 4 de la LRBRL), y por otro, cuando el derecho de asociación de los Municipios viene reconocido en la Carta Europea de Autonomía Local, instrumento ratificado por España como Tratado Internacional formando parte del bloque de constitucionalidad. Y ello además de entender que los servicios que prestan las Mancomunidades responden en muchas ocasiones a planes y programas de las propias CCAA que, atienden a una idea superior de vertebración del territorio, al ejercicio de competencias estatutarias exclusivas que responden a criterios políticos de eficacia en la gestión y que por otro lado no son servicios o competencias nuevas en el sentido dado por la LRSAL.

2. De este modo, lo que no es retroactivo para los Municipios no puede serlo para las Mancomunidades Integrales, amén de que ello pueda o no ser atendido explícitamente como competencias propias de las mismas en la Legislación autonómica, donde se residen competencias cuasi exclusivas para ordenar estas Entidades Locales (léase Ley 17/2010, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, modificada por el Decreto Ley 3/2014, 10 junio) y que, por tanto, más allá de su ámbito estatutario, puedan ejercer, en el marco del principio de autonomía local en su vertiente organizativa y decisoria, competencias de ordenación, prestación, gestión o planificación de servicios a partir de instrumentos ya consolidados que responden a un modelo territorial autonómico que corresponde en exclusiva a las CCAA, o aquellas otras que le vengán así reconocidas en normas o decisiones administrativa posteriores.

No obstante a fin de dotar de una mayor flexibilidad al marco de actuación de las Mancomunidades Integrales, disponiendo éstas de normas estatutarias propias que rigen su funcionamiento, sería necesario entender que dichos Estatutos no configuran su ámbito competencial como un *numerus clausus* de competencias, sino que en ellos puede habilitarse un elemento residual que permita el acomodo en la ejecución de determinadas competencias y en la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de los fines

y la satisfacción de los intereses de los Municipios que la integran, independientemente de que estos fines o intereses exhorbiten los exiguos límites de los artículos 25 y 26 de LRBRL. El régimen jurídico de ejercicio de estas competencias deberá acomodarse al de los Municipios conforme a lo establecido en la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la Ley 19/2015, siguiendo las pautas marcadas por la presente circular Interpretativa.

3. La modificación de la Ley 17/2010, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura por vía del Decreto Ley 3/2014, 10 junio, no dispone en su lectura la reducción del ámbito competencial de las Mancomunidades Integrales.

En primer lugar porque la modificación se hace exclusivamente sobre el art. 19 de la Ley, que se refiere a áreas competenciales, no diseñándose como un máximo competencial. Además, desde un punto de vista sistemático, es ajeno a la articulación competencial de las Mancomunidades Integrales, que se encuentra en el art. 5 de la Ley 17/2010, el cual no se altera, y que va referido al que prevea entre otras la legislación sectorial y la de régimen local para atender adecuadamente el cumplimiento de los fines de los Municipios que la integran. Aquella modificación de la Ley 17/2010 se planteó atendiendo al objeto del Fondo de Cooperación Regional de Mancomunidades y el mantenimiento de su financiación, lo cual perfectamente se podría haber atendido exclusivamente modificando el Decreto regulador del mencionado Fondo.

Y en segundo lugar porque el ámbito competencial de las Mancomunidades no se puede definir de forma ajena al modo en que evoluciona el marco competencial de los Municipios, de tal suerte que si el art. 25.2 de la LRBRL no define un listado de competencias, sino de materias, si la modificación de ese precepto no tiene además carácter retroactivo en su aplicación, ni por otro lado tampoco se ha modificado el art. 44 de la LRBRL, y si ni se puede ni se pretende alterar la naturaleza jurídica de las Mancomunidades, no se puede concluir que la interpretación del régimen competencial de aplicación de los Municipios pueda ser diferenciado del de las Mancomunidades, ya que con independencia de lo que establezca la disposición transitoria 11.<sup>a</sup> de la LRSAL, la legislación básica no puede alterar el orden establecido por el bloque de la constitucionalidad integrado por la CE y los Estatutos de Autonomía, y por ello no puede imponer que en el ejercicio de competencias estatutarias exclusivas no se pueda diseñar una articulación de determinadas competencias para ejercerse de manera imbricada en el territorio a través de una tipología propia de Entidades Locales, sin perjuicio además de la competencia exclusiva en materia de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 9.1.3 del Estatuto de Autonomía) y, por tanto, entre otras, la de la habilitación para definir el régimen jurídico de las Mancomunidades conforme al art. 58 del aquel Estatuto autonómico.

4. Debe entenderse que el párrafo 2.<sup>o</sup> de la disposición transitoria 11.<sup>a</sup> de la LRSAL lo que efectivamente ha pretendido disponer es una limitación de las competencias que puedan ejercer las Mancomunidades en el sentido de que éstas deben posibilitar, conforme a los principios de subsidiariedad y eficacia, el ejercicio de las competencias propias de los Ayuntamientos, estén o no incluidas en el ámbito del art. 25.2 de la LRBRL. Esta interpretación en modo alguno limita las competencias de las Mancomunidades, sean propias, atribuidas por delegación o de otro tipo conforme al art. 7 de la LRBRL para un desempe-



ño de actividades y servicios que vinieran amparándose en instrumentos anteriores a la LRSAL, en tanto en cuanto no supongan un impedimento para el cumplimiento finalista de la Mancomunidad, que no es otro que el que los Municipios ejerzan las competencias y presten los servicios referidos en los artículos 25 y 26 de la LRBRL; (en este sentido el art. 5, in fine, de la Ley 17/2010 al referirse a las competencias, establece que: "... para la realización de las funciones que les son propias, así como regular la colaboración con dichas entidades para la prestación de los servicios y el logro de los fines que dependan de éstas y que sean de interés para la mancomunidad y las entidades locales que la integren"); es decir que lo que es de interés para el Municipio no puede dejar de serlo para la propia Mancomunidad de la que forma parte.

Por tanto de nuevo hay que considerar que esta disposición transitoria 11.<sup>a</sup> de la LRSAL no debe de interpretarse como un techo de máximos, ya que su delimitación competencial debe ampararse en la visión de las Mancomunidades como garantía efectiva de prestación de servicios en pro del principio de subsidiariedad. Por ello una integración de estos principios con la LRSAL no debería ser otra que la de evitar distorsionar el régimen de las Mancomunidades en objetivos e intereses competenciales que figurasen al margen de la garantía en la ejecución de las competencias propias y la prestación de los servicios mínimos municipales, pero ello no debe equivocarnos al entender qué deben significar las Mancomunidades en el modelo de organización local-autonómico sin obviar que cumpliéndose estas exigencias naturales, (instrumentos para garantizar la prestación de servicios mínimos y desenvolvimiento de las competencias propias) nada debería suponer obstáculo, mucho menos el legislador básico de régimen jurídico de las AAPP en conexión con el art. 137 de la Constitución, para considerar que las Mancomunidades no pueden seguir atendiendo otros ejercicios competenciales que viniesen ejerciendo con anterioridad o incluso posteriores cuando así se pueda prever en la normativa autonómica y en decisiones administrativas de ejecución.

#### CUARTO. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE EDUCACIÓN, SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

1. La obligación impuesta a las Comunidades Autónomas de asumir las competencias 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 reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL, únicamente afecta a competencias municipales.
2. En tanto la Comunidad Autónoma no asuma el ejercicio de tales competencias, la ejecución de las mismas debe desarrollarse por parte de las Entidades Locales de conformidad a lo previsto en las normas de atribución correspondientes.
3. El resto de prestaciones en educación, salud y servicios sociales que no aparecen expresamente enumeradas en las Disposiciones Adicionales y Transitorias, siguen teniendo su regulación en la normativa sectorial específica siendo de plena aplicación para su ejercicio por parte de las Entidades Locales.

4. Las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia de educación, salud y servicios sociales no se encuentran afectadas por las disposiciones transitorias. Las leyes autonómicas dictadas con carácter previo a la entrada en vigor de la LRSAL que atribúan competencias a las Diputaciones Provinciales en materia de educación, salud y servicios sociales siguen en vigor de modo que también en estos ámbitos, el ejercicio de las mismas sigue estando sujeto a dichas normas sin necesidad de ningún requerimiento adicional, sin perjuicio de las modificaciones que aquellas normas autonómicas hayan sufrido con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL.

#### QUINTO. APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE GARANTÍA DE PAGO EN CONVENIOS, ACUERDOS Y OTROS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DELEGADAS Y DE LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS.

1. En el caso de competencias delegadas a las Entidades Locales mediante un Convenio, Acuerdo o Instrumento de Cooperación éste añadirá la cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Junta de Extremadura, consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que le corresponda a esta Comunidad Autónoma por aplicación de su sistema de financiación, prevista en el art. 57 bis de la LRBRL.

En el caso de que la delegación se hubiera instrumentado mediante una norma, con rango de ley o reglamentario, no serán de aplicación las previsiones de este Apartado.

2. La aplicación de la denominada cláusula de garantía de pago del art. 57 bis de la LRBRL también será de aplicación a los Convenios, Acuerdos y demás Instrumentos de Cooperación en los que la financiación de la Junta de Extremadura vaya dirigida al ejercicio por las Entidades Locales de competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, que además no se consideren competencias nuevas en los términos explicitados en esta Circular, debiendo adaptarse a la LRSAL 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 apartado Segundo, punto 3 de esta Circular. 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 conforme a lo establecido en la letra anterior se valore continuar la colaboración, y existiendo financiación por parte de la Entidad Local, solo se podrá continuar con la misma si de acuerdo con el informe vinculante del órgano de control económico interno de la propia Entidad Local, se deduce que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal de conformidad con los parámetros previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
3. En el supuesto de los Convenios, Acuerdos y demás Instrumentos de Cooperación en que la financiación de la Junta de Extremadura vaya dirigida al ejercicio por las Entidades



Locales de competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación y que sí se consideren competencias nuevas, igualmente deberán añadir la cláusula de garantía de pago del art. 57 bis de la LRBRL, los cuales podrán suscribirse a la luz del cumplimiento de los requisitos del art. 7.4 de esa LRBRL que se traducirá en los términos siguientes en este procedimiento:

- a) Las partes que lo suscribieran deberán efectuar una valoración sobre la necesidad de implantar una colaboración en los términos a suscribir en el ejercicio de estas competencias nuevas, 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 apartado Segundo, punto 3 de esta circular.
- b) Que exista una evaluación favorable a la articulación de esta nueva colaboración en los términos del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el sentido de que no exista riesgo para su cumplimiento en el conjunto de la Hacienda Municipal conforme a los parámetros señalados en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicha evaluación será efectuada por el órgano competente que ostenta la tutela financiera de las Entidades Locales de Extremadura.

Mérida, 19 de febrero de 2016.

La Consejera de Medio Ambiente y Rural,  
Políticas Agrarias y Territorio,  
BEGOÑA GARCÍA BERNAL

