

EL NOU ENCAIX A LA LRBRL DE LES COMPETÈNCIES DELS AJUNTAMENTS EN MATÈRIA DE CULTURA: PROPOSTES PER UNA INTERPRETACIÓ EXTENSIVA

Rafael Herrero Iturriaga.

I.- Plantejament: el nou model d'assignació de competències dels municipis. Especial atenció a l'àmbit cultural.

L'aprovació i entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL) el passat 31 de desembre ha introduït una nova ordenació de les competències dels ens locals que afectarà, i de fet ja està afectant, a les activitats i serveis que fins ara venien prestant els ens locals. En aquest article analitzarem breument l'impacte que aquesta nova regulació té sobre les competències dels ajuntaments en matèria de cultura tant des de la perspectiva de l'estat quo vigent com de la incidència que la nova regulació pugui tenir en un escenari futur. També seran objecte d'atenció les possibilitats que la pròpia normativa conté per poder fer una interpretació el més favorable possible al reconeixement als municipis d'un camp d'actuació propi i específic en matèria de gestió cultural.

La LRSAL ha donat nova redacció als articles 7, 25 i 26 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL). Aquests articles han redissenyat el nou model de competències dels ens locals seguint com a principi el d'aclarir les competències municipals respecte de les competències de les administracions estatal i autonòmica, concretant les funcions respectives per evitar duplicitats amb altres administracions seguint la màxima "una administració, una competència".

El nou model distingeix entre serveis mínims obligatoris, competències pròpies, competències delegades i competències diferents de les pròpies i de les delegades.

a.- Pel que fa als serveis mínims obligatoris, i centrant l'anàlisi tal i com ja hem dit en les competències dels municipis en matèria de cultura, no s'observen canvis significatius respecte a la regulació anterior i així a l'article 26 LRBRL trobem, a l'igual que passava a la regulació anterior, una única referència a l'àmbit cultural: els municipis amb població superior a 5.000 habitats hauran de prestar obligatòriament el servei de biblioteca pública.

b.- El catàleg de les competències pròpies introduït per la LRSAL tot i ser substancialment igual al que hi havia a la regulació anterior sí que ha sofert algunes modificacions, i entre aquestes una de considerable importància per l'àmbit cultural, ja que l'article 25.2.m) LRBRL considera com a competència pròpia del municipi "la promoció de la cultura i equipaments culturals". Això implica que tant la normativa

estatal com la normativa autonòmica hauran de concretar els àmbits materials que dins de la promoció de la cultura i dels equipaments culturals corresponen a l'àmbit competencial dels municipis. I una segona conseqüència també de notable importància és que al passar a integrar la promoció de la cultura i els equipaments culturals una competència pròpia dels municipis no resulten afectades per les restriccions a les que després veurem que s'han d'enfrontar la prestació de serveis que s'integren dins del concepte de competències diferents a les pròpies o delegades.

c.- Pel que fa a les competències delegades, l'article 27 LRBRL estableix que són aquelles que els municipis exerceixen en els termes que es determinin a l'acord de delegació aprovat per l'Estat o per la Comunitat Autònoma. Entre les competències susceptibles de delegació, l'article 27.3.g LRBRL inclou la gestió d'instal·lacions culturals de titularitat de la Comunitat Autònoma o de l'Estat. En tot cas, s'ha de tenir en compte que la delegació de competències ha de preveure els mecanismes de finançament que es transferiran als ajuntaments i que per aplicació de l'article 57 bis LRBRL s'ha d'incloure al conveni de delegació la garantia de pagament als ajuntaments de l'exercici de la competència delegada; aquesta garantia de pagament consisteix en l'autorització a l'administració general de l'Estat d'aplicar retencions en les transferències que els hi corresponguin a les Comunitats Autònomes per aplicació del seu sistema de finançament.

d.- La última categoria de competències són les anomenades competències que ni són pròpies ni són delegades. A aquestes competències es refereix l'article 7.4 LRBRL: només poden exercir-se pels ajuntaments quan no posin en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, complint els principis d'estabilitat pressupostaria i sostenibilitat financera i no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública; a aquests efectes, l'ajuntament precisarà com a vinculants de dos informes previs: un de l'administració competent per raó de la matèria (que serà la Comunitat Autònoma per regla general) que declari la inexistència de duplicitats, i una altre informe de l'administració que tingui atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències, que en el cas de Catalunya seria la Conselleria d'Economia i Finances.

II.- ¿La nova regulació introduïda per la LRSAL té efecte retroactiu? L'impacte de la LRSAL en els serveis públics culturals que ja venien prestant els municipis.

La nova regulació introduïda en la LRBRL per la LRSAL en matèria de competències dels municipis afectarà a qualsevol atribució de competències que a partir d'aquest moment es vulgui fer als municipis. Però la qüestió que ara ens plantejem és determinar quina incidència té la nova regulació sobre les competències en matèria de

cultura que fins ara venien exercint els Ajuntaments i sobre els serveis públics culturals que en el moment d'entrada en vigor de la nova regulació estaven prestant els municipis. ¿Han d'adequar els ajuntaments la seva activitat cultural a la nova regulació o pel contrari els serveis públics culturals que els ajuntaments venien prestant fins ara fruit de l'atribució competencial de normatives sectorials estatals o autonòmiques poden continuar prestant-se sense que resultin afectats per la nova regulació?

Sobre aquesta qüestió són possibles dues interpretacions. Una primera interpretació que manté que no sembla justificat que l'ajuntament pugui seguir prestant serveis en una competència que conforme a la nova regulació no tingui atribuïda com a pròpia inclús si aquesta atribució competencial estava reconeguda en una llei sectorial, i únicament es podrà admetre la continuïtat en la prestació d'aquests serveis públics atribuïts als ajuntaments per normes sectorials autonòmiques anteriors a la reforma si la comunitat autònoma dicta una norma amb rang de llei que estableixi expressament aquesta continuïtat. Però una segona interpretació postula que les competències atribuïdes per la legislació sectorial tenen caràcter de competència pròpia i per tant no resulten afectades per la nova ordenació introduïda per la LRSAL. Aquesta tesi ha estat confirmada per la "Nota explicativa de la Generalitat de Catalunya sobre l'aplicació de determinats aspectes de la LRSAL assenyalant que la modificació de la LRBRL operada per la LRSAL no afectarà als serveis locals prestats a l'empara d'una competència atribuïda per una llei sectorial catalana. A efectes de les competències en matèria de cultura i de l'activitat municipal en aquest àmbit el que interessa destacar és que els municipis poden continuar prestant tots aquells serveis públics culturals que tinguin atribuïts per lleis sectorials ja que no resulten afectats per la nova configuració de les competències municipals introduïda per la LRSAL.

III.- L'atribució de competències pròpies als municipis requerirà la transferència de recursos econòmics.

L'experiència que fins ara és majoritària en l'atribució de competències en matèria de cultura als municipis a través de lleis sectorials és que s'atribueix la competència però no es dota de recursos econòmics per poder exercir-la. Doncs bé, la LRBRL, després de la reforma introduïda per la LRSAL, es proposa acabar amb aquest modus operandi i exigeix que la llei que atribueixi una competència als municipis vagi acompanyada del corresponent estudi financer i de les dotacions pressupostàries necessàries pel seu exercici. Tenint en compte que la promoció de la cultura i d'equipaments culturals es troba recollida per l'article 25.2.m) LRBRL com a competència pròpia dels municipis resulta que a partir d'ara qualsevol atribució competencial que l'estat o la comunitat autònoma faci als municipis sobre aquesta matèria haurà d'anar acompanyada de la corresponent dotació pressupostària posant així fi a un mal endèmic en l'atribució als municipis de competències en matèria de cultura.

IV.- La delegació de competències en matèria de gestió d'instal·lacions culturals de titularitat de l'Estat o de la Comunitat Autònoma

Una altra via per nodrir als municipis de competències en matèria de cultura és la delegació que preveu l'article 27.3.g) LRBRL, relatiu a la gestió d'instal·lacions culturals de titularitat de la Comunitat Autònoma o de l'Estat. A l'igual que passa amb l'atribució de competències pròpies, el legislador vol assegurar que la delegació de competències no comprometrà la hisenda municipal, i per aquest motiu estableix a l'article 27.6 LRBRL que la delegació haurà d'anar acompanyada en tot cas del corresponent finançament i sanciona amb la nul·litat la delegació de competències que no compleixi amb aquest requisit. A més estableix que l'incompliment de les obligacions financeres per part de l'administració autonòmica facultarà a l'entitat local delegada per compensar-les automàticament amb altres obligacions financeres que l'entitat local tingui amb la comunitat autònoma. I per tancar el cercle d'assegurar el compliment d'aquestes obligacions financeres, l'article 57 bis LRBRL articula un mecanisme destinat a garantir tant el pagament en l'exercici de competències delegades com el compliment d'obligacions financeres derivades de la signatura de convenis de col·laboració: les comunitats autònomes quan deleguin competències o subscriuguin convenis de col·laboració amb les entitats locals que impliquin obligacions financeres o compromisos de pagament a càrrec de la comunitat autònoma, inclouran una clàusula de garantia del compliment d'aquests compromisos consistent en l'autorització a l'administració general de l'Estat perquè procedeixi a l'aplicació de retencions en les transferències que hagi de fer efectives com a conseqüència del seu sistema de finançament. Aquest mecanisme opera com un sistema de garantia de pagament als municipis en l'exercici de competències delegades i en els supòsits de subscripció de convenis de col·laboració. No obstant això, hem de tenir present que la Generalitat de Catalunya en la Nota explicativa de la LRSAL exclou l'aplicació de l'article 57 Bis LRBRL als convenis subscrits entre les entitats locals i la Generalitat que es limitin a l'atorgament de subvencions per part de la Generalitat a les entitats locals.

V.- Competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació.

Aquesta categoria que es troba recollida a l'article 7.4 LRBRL inclou aquelles competències que sota diferents denominacions (competències impròpies, activitats complementàries o competències voluntàries) venien exercint les entitats locals i que tenien com a comú denominador el fet de no venir atribuïdes per cap norma sinó que els municipis les exercien en base a la demanda que tenien dels veïns. L'únic títol jurídic que emparava aquesta prestació de serveis era l'article 28 LRBRL que incloïa l'anomenat principi de capacitació general dels municipis per prestar qualsevol tipus de serveis que redundés en benefici del municipi i dels seus habitants. Hem de recordar que la prestació d'alguns serveis públics de caràcter cultural tenien el seu títol legitimador en aquest principi de capacitació general. Doncs bé, la situació amb

l'entrada en vigor de la LRSAL ha variat considerablement perquè ha quedat derogat l'article 28 LRBRL i ha sotmès a uns mecanismes molt rígids en l'article 7.4 LRBRL l'exercici per les entitats locals d'aquests tipus de competències o activitats. Ja ens hem referit anteriorment als requisits formals i de fons que l'article 7.4 LRBRL imposa als municipis per poder actuar aquests tipus de competències. Afegir ara com a qüestió important que a diferència del que passa amb les competències pròpies o delegades, l'Ajuntament haurà de finançar amb els seus propis recursos l'exercici d'aquestes competències. Aquest havia estat tradicionalment un àmbit en el que les competències en matèria de cultura havia tingut molt recorregut, però a la nova regulació introduïda per la LRSAL pot ser ja no serà necessari recórrer a l'article 7.4 LRBRL per justificar la creació de serveis públics de caràcter cultural ja que l'article 25 ha inclòs dins de les competències pròpies del municipi la promoció de la cultura i dels equipaments culturals i aquest formulació interpretada extensivament pot servir de suport i fonament a la major part d'activitats i serveis públics culturals que vulgui posar en marxa el municipi.

VI.- Conclusions

Primera. -La reforma de la LRBRL a través de la LRSAL ha suposat una reordenació de les competències dels ajuntaments que a més dels serveis mínims obligatoris queden agrupades en tres categories: competències pròpies, competències delegades i competències diferents de les pròpies i de les delegades.

Segona. -La reforma no afecta a les competències en matèria de cultura que actualment venen exercint els Ajuntaments per atribució de la legislació sectorial i per tant la LRSAL no afecta l'estatuo quo existent a la seva entrada en vigor, és a dir, no pot operar amb efectes retroactius.

Tercera. - Novetat important de la reforma operada per la LRBRL és que la promoció de la cultura i equipaments culturals està considerada per l'article 25.2.m) LRBRL com a competència pròpia dels ajuntaments. I l'article 27.3.g) LRBRL considera com a competència delegable en els ajuntaments la gestió d'instal·lacions culturals de titularitat de la Comunitat Autònoma o de l'Estat. Això comportarà que moltes de les activitats i serveis públics en matèria cultural que presten els Ajuntaments es puguin reconduir a la competència pròpia de promoció de la cultura i equipaments culturals i deixi de tenir la categoria de competència impròpia o voluntària amb totes les conseqüències, en especial a efectes de finançament, que comporta aquesta adscripció.

Quarta.- La qualificació d'una activitat cultural o d'un servei públic de naturalesa cultural com a competència pròpia és molt important per dues raons. La primera és que l'exercici d'aquestes competències ha d'anar associat a la dotació al municipi de finançament suficient, en canvi si es tractés d'una competència diferent a la pròpia o a la delegada l'ajuntament hauria de finançar amb els seus propis mitjans la corresponent despesa. I la segona és que per tractar-se d'una competència pròpia no se li pot aplicar l'article 116 bis 2 LRBRL que preveu la supressió de la competència o activitat quan posi en risc l'estabilitat financera del municipi.