



AG 20200288

INFORME SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA EN RELACIÓN CON LAS ACTUACIONES PREVISTAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA FRENAR LA EXPANSIÓN DEL BROTE DE FIEBRE DEL NILO OCCIDENTAL.

A solicitud de la Directora del Área de Transición Ecológica y Desarrollo Urbano Sostenible se emite el presente informe, con base en los extremos que se deducen de los siguientes

ANTECEDENTES

I.- En reunión mantenida el día 14 de septiembre de 2020, la la Delegada del Gobierno de la Junta de Andalucía ha presentado a los representantes de esta Diputación y de los Alcaldes y Alcaldesas de los municipios afectados por el brote de Virus del Nilo en nuestra provincia así como de los municipios limítrofes con estos, un Plan de actuación para el control de vectores culícidos en respuesta al brote de fiebre del Nilo Occidental.

En el citado Plan se establecen dos zonas de riesgo en nuestra provincia, una de ellas situada en término municipal de Puerto Real y otra en el triángulo formado por los términos municipales de Alcalá de los Gazules, Benalup-Casas Viejas y Medina Sidonia. Así mismo, en dicho Plan se detallan las actuaciones que, según la Consejería de Salud y Familias, deben acometer los municipios para frenar la expansión del Virus del Nilo en función del escenario en que se encuentren.

En el Plan se le requiere tanto a los municipios afectados como a los limítrofes, que desarrollen una serie de actuaciones de diagnosis y control de mosquitos para las que no disponen de recursos económicos ni medios humanos.

II.- Teniendo en cuenta que nos encontramos ante un problema de salud publica que trasciende el ámbito municipal y provincial, que requiere una respuesta homogénea y coordinada y de una vigilancia epidemiológica, y a la vista de los requerimientos y las actuaciones que en el Plan de actuación se atribuyen a los municipios, en el ejercicio de sus competencias, se solicita la emisión de informe jurídico que determine si corresponde a los municipios el ejercicio de tales competencias y la prestación de dichos servicios.

Atendiendo dicha solicitud, se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- Es claro el mandato contenido en el artículo 43.3 de la Constitución: compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

El artículo 55.2 EA del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EA) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo, entre otros aspectos, la salud laboral, y la vigilancia epidemiológica.

Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, desarrolla estas competencias, encomendando en su artículo 15.5 a la Administración Sanitaria Pública de Andalucía, la vigilancia e intervención epidemiológica frente a brotes epidémicos y situaciones de riesgo de enfermedades transmisibles y no transmisibles, así como la recopilación, elaboración, análisis y difusión de estadísticas vitales y registros de morbimortalidad que se establezcan.

| | | | |
|--------------------------------|---|---------|---------------------|
| Código Seguro De Verificación: | 4RzO8XP2WgCzI+KPxjEPDw== | Estado | Fecha y hora |
| Firmado Por | Alfonso Gallego Valtierra | Firmado | 18/09/2020 13:16:53 |
| Observaciones | | Página | 1/5 |
| Url De Verificación | https://sede.dipucadiz.es/verifirma/code/4RzO8XP2WgCzI+KPxjEPDw== | | |





Segunda.- El artículo 25.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece que los Municipios ejercerán en todo caso, como una de sus competencias propias, la protección de la salubridad pública. Algún autor ha señalado que esta competencia está integrada dentro de la de policía, pudiendo resultar incluso redundante con la de "policía local" a la que se refiere de forma genérica el apartado f) del mismo artículo. Esto es importante destacarlo para interpretar el alcance de la competencia municipal en esta materia, y nos adentramos aquí en la distinción entre los conceptos de competencia y servicio público, continua fuente de confusión incluso para los propios legisladores. El Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de mayo de 1997 (RJ 1997\4065), declaró que, a diferencia de lo que ocurre en otros niveles de la Administración, en el ámbito local, "existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el artículo 85 LBRL, que considera servicios públicos a «cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales». Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares. Así, cabe distinguir entre servicios de titularidad municipal y servicios públicos locales caracterizados: por la declaración formal o «publicatio», la naturaleza prestacional, la necesidad de utilizar un procedimiento o forma de gestión de Derecho público y por el criterio teleológico de servir a fines señalados como de la competencia de la Entidad Local."

De acuerdo con esto, el Municipio puede prestar un servicio, o realizar puntualmente actividades encaminadas a la salubridad pública, más allá de las meras facultades de policía que claramente le atribuye la Ley como competencia propia, y tienen amparo para ello en el artículo 25.1 LBRL, que les permite promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, aunque estos servicios o actividades no obligatorios están limitados por el concepto de sostenibilidad, al que enseguida nos referiremos.

Que las competencias municipales en esta materia se circunscriben al ámbito de la vigilancia o el control, lo corrobora el artículo 42.3 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), según el cual los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

- a) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.
- b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.
- c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo.
- d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.

En Andalucía, las competencias propias de los Municipios están enumeradas en el artículo 9.20 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), en las que se incluyen el control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud (art. 9.13.c) LAULA), y el control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana (art. 9.13.f) LAULA).

Volvemos a ver aquí que todas las competencias municipales se incardinan en el ámbito del control y vigilancia (policía) y no el prestacional (servicios). Estas últimas, en el sector que nos ocupa, sólo serán exigibles a los municipios cuando estén vinculadas a un servicio de prestación obligatoria (ex artículo 26 LBRL), recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, alcantarillado, etc.

| | | | | |
|---------------------------------------|---|---------------|---------------------|--|
| Código Seguro De Verificación: | 4Rz08XP2WgCzI+KPxjEPDw== | Estado | Fecha y hora | |
| Firmado Por | Alfonso Gallego Valtierra | Firmado | 18/09/2020 13:16:53 | |
| Observaciones | | Página | 2/5 | |
| Url De Verificación | https://sede.dipucadiz.es/verifirma/code/4Rz08XP2WgCzI+KPxjEPDw== | | | |



Sí debemos advertir que el régimen vigente, que ha quedado expuesto, ha recortado las competencias que históricamente se han atribuido a los municipios. El artículo 101.2.c) de la Ley de Régimen Local (Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprobó el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945) sí mencionaba expresamente como uno de los fines a los que debía dirigirse principalmente la actividad municipal, en el apartado de salubridad e higiene "la prevención de epidemias". Cabe explicar esta mención expresa porque en la época sí existía actividad prestacional relacionada con esta materia que era competencia de los Ayuntamientos, en algún aspecto aún formalmente vigente, como vamos a ver en el apartado siguiente.

Tercera.- Una vez expuesto el marco legal, descendamos al nivel reglamentario, en el que también vamos a encontrar normas que nos pueden aclarar aún más el reparto competencial en esta materia.

Debemos referirnos, en primer lugar al Decreto 8/1995, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Desinfección, Desinsectación y Desratización Sanitarias. Esta norma autonómica se remite, en cuanto a las responsabilidades de las distintas Administraciones competentes en materia de Salud Pública, Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales, a lo establecido en la LGS, que antes hemos transcrito y valorado.

Mención especial merece el Decreto de 26 de julio de 1945, por el que se aprueba el Reglamento para la lucha contra las enfermedades infecciosas, desinfección y desinsectación. Este Reglamento estatal, aún parcialmente en vigor, sí que atribuye competencias entre las distintas Administraciones. Así, tras señalar en sus artículos 40 y 41 ciertas obligaciones de las Diputaciones y Municipios en la realización de actuaciones de desinfección y desinsectación, que afectan fundamentalmente a enseres, locales públicos e industrias, señala en el artículo 42 que los servicios de desinfección y desinsectación deben ser realizados preferentemente por los Institutos Provinciales de Sanidad, aunque podrán ser encomendados a empresas particulares.

Los Institutos Provinciales de Sanidad, eran órganos en los que participaban las Diputaciones, pero sus funciones fueron asumidas por las Jefaturas Provinciales de Sanidad (o los Servicios correspondientes del Ministerio de Sanidad) a partir del Decreto 2149/1967, de 19 de agosto. El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, creó el Ministerio de Sanidad, y con el Real Decreto 1918/1977, de 29 de julio, las Delegaciones Territoriales del Ministerio asumen esas funciones. Por último, el Real Decreto 1118/1981, de 24 de abril, transfiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias en materia de sanidad, entre las que cabe destacar, "las acciones sanitarias permanentes en materia de enfermedades transmisibles, y no transmisibles, antropozoonosis y educación sanitaria" (artículo 3.Dos.uno.e)).

Con esto, vemos que también las obligaciones que en materia de desinfección y desinsectación pudieran corresponder a municipios y diputaciones por aplicación de preceptos reglamentarios aún vigentes, corresponden en la actualidad a la Comunidad Autónoma, lo que es coherente con el marco legal antes expuesto.

Cuarta.- Dicho lo anterior, debemos examinar el alcance que las actuaciones previstas en el Plan de actuación para el control de vectores culícidos en respuesta al brote de fiebre del Nilo Occidental, que somete a este dictamen, pueden tener como generadoras de obligaciones por parte de los municipios a los que se circunscribe su ámbito territorial.

Y aquí debemos comenzar hablando de los principios de *autonomía municipal*, *suficiencia financiera*, y *sostenibilidad*, vinculados, además al de reserva de Ley para la atribución de competencias a los entes locales. Los artículos 140 de la Constitución, 1 y 10.4 LBRL, y 4 y 58.3 LAULA garantizan la *autonomía municipal*, para la gestión de los intereses. La manifestación económica del principio de *autonomía municipal* es el de *suficiencia financiera*, que debemos analizar aquí unido a la *reserva de ley* para la atribución de competencias a las entidades locales. Así, el artículo 7.2 LBRL establece que las competencias propias de las Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley, y esta Ley, de acuerdo con el artículo 142 de la Constitución, debe venir acompañada de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que se atribuyen. Y al principio de *suficiencia* se ha añadido el de *sostenibilidad* con las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, estableciendo ahora el artículo 25 LBRL que las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley

| | | | | |
|---------------------------------------|---|---------------|---------------------|--|
| Código Seguro De Verificación: | 4Rz08XP2WgCzI+KPxjEPDw== | Estado | Fecha y hora | |
| Firmado Por | Alfonso Gallego Valtierra | Firmado | 18/09/2020 13:16:53 | |
| Observaciones | | Página | 3/5 | |
| Url De Verificación | https://sede.dipucadiz.es/verifirma/code/4Rz08XP2WgCzI+KPxjEPDw== | | | |



debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Esta Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La *sostenibilidad financiera* implica, a tenor del artículo 7.4 LBRL que 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 consecuencia, si bien le está permitido a los municipios la ejecución o financiación de las actuaciones materiales previstas en el Plan que venimos comentando, tales actuaciones, en cuanto comportan, como hemos dicho anteriormente, el ejercicio de una competencia que excede la de mera policía que legalmente tiene atribuida, y cuyo ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma, están limitadas por las condiciones que acabamos de indicar.

Y de no ser por propia iniciativa, sino a demanda de la Administración competente, sería inexcusable acudir a alguno de los mecanismos previstos para ello: transferencia de la competencia, delegación o encomienda de gestión. El Plan examinado carece, por sí mismo, de valor normativo que pueda trasladar competencias o imponer obligaciones a los municipios en cuyos términos debe ejecutarse.

El artículo 17 LAULA dispone que, podrán ser transferidas a los Municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante Ley, que, en todo caso, determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional. Mediante decreto de transferencia del Consejo de Gobierno, previa negociación con los Municipios afectados, se concretará el traspaso de bienes, recursos y medios para el ejercicio de las competencias transferidas.

El artículo 27 LBRL permite a las Comunidades Autónomas delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias, señalando que la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que exige que la delegación vaya acompañada, en todo caso, de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, que podrá renunciar a la delegación en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El artículo 19 LAULA, tras permitir las delegaciones de competencias en las entidades locales, exige para su efectividad la aceptación expresa de la entidad local y la cesión de uso de los medios materiales, las dotaciones económicas y financieras y, en su caso, la adscripción de los recursos humanos necesarios para su desempeño. La delegación debe hacerse mediante decreto, que entre otros aspectos, debe contemplar los medios materiales, personales, económicos y financieros que, en su caso, se ponen a la disposición de la entidad delegada, su valoración y el procedimiento de revisión, así como una valoración del coste efectivo del servicio (artículo 20 LAULA). La normativa autonómica reproduce las previsiones de la estatal en lo que respecta a la renunciar a la delegación en los casos establecidos en el decreto de delegación o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias o, en su caso, de las transferidas (artículo 22 LAULA).

La encomienda de gestión permite a la Junta de Andalucía acordar con las entidades locales y con sus entes dependientes o vinculados la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios

| | | | | |
|---------------------------------------|---|---------------|---------------------|--|
| Código Seguro De Verificación: | 4RzO8XP2WgCzI+KPxjEPDw== | Estado | Fecha y hora | |
| Firmado Por | Alfonso Gallego Valtierra | Firmado | 18/09/2020 13:16:53 | |
| Observaciones | | Página | 4/5 | |
| Url De Verificación | https://sede.dipucadiz.es/verifirma/code/4RzO8XP2WgCzI+KPxjEPDw== | | | |



de su competencia, en el marco de la legislación autonómica, mediante encomienda de gestión. Regulada en el artículo 23 LAULA, la encomienda se formalizará mediante un convenio interadministrativo, que determinará, al menos, su alcance, la habilitación normativa y el plazo de vigencia. La efectividad de la encomienda requerirá que vaya acompañada de la dotación económica o incremento de financiación, a favor de las entidades locales receptoras, de los medios económicos para llevarla a cabo.

Así pues, sea cual sea el instrumento por el que la Junta de Andalucía quiera trasladar el ejercicio de alguna competencia a los Municipios, ya sea unilateral o paccionada, éste no puede estar desvinculado de los recursos financieros que se estimen necesarios.

Quinta.- Resumiendo lo expuesto, el funcionario que informa considera que:

1) Es competencia de la Junta de Andalucía la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo, entre otros aspectos, la salud laboral, y la vigilancia epidemiológica. Estas competencias incluyen las acciones sanitarias permanentes en materia de enfermedades transmisibles y la antropozoonosis.

La ejecución del Plan de actuación para el control de vectores culícidos en respuesta al brote de fiebre del Nilo Occidental se inscribe claramente dentro de esas competencias, por lo que corresponde a la Administración autonómica llevarla a cabo.

2) Los Municipios andaluces tienen competencias en materia de protección de la salubridad pública, control y vigilancia de la salud, en diversos ámbitos, pero circunscritas todas ellas dentro de las potestades de policía, vigilancia o control, no siendo exigible la realización de prestaciones o actuaciones materiales como las previstas en el referido Plan.

La realización de tales actuaciones de forma voluntaria y por propia iniciativa, es posible, pero está limitado por el principio de *sostenibilidad financiera* aplicable al ejercicio de cualquier competencia distinta de las propias.

3) El Plan examinado carece de valor normativo para imponer obligaciones a los Municipios en cuyos términos está prevista su ejecución, en cuanto se refieran a competencias distintas a las de control y vigilancia que estos tienen atribuidas como propias. La atribución o ejecución de las que corresponden a la Comunidad Autónoma, por iniciativa de ésta, tendría que hacerse, bien mediante transferencia, por norma con rango de Ley, bien mediante delegación, por decreto con aceptación voluntaria del Ayuntamiento, o bien mediante encomienda de gestión, por convenio. En todos los casos acompañado de los recursos financieros necesarios.

El Coordinador de la Asesoría Jurídica

| | | | | |
|---------------------------------------|---|---------------|---------------------|--|
| Código Seguro De Verificación: | 4RzO8XP2WgCzI+KPxjEPDw== | Estado | Fecha y hora | |
| Firmado Por | Alfonso Gallego Valtierra | Firmado | 18/09/2020 13:16:53 | |
| Observaciones | | Página | 5/5 | |
| Url De Verificación | https://sede.dipucadiz.es/verifirma/code/4RzO8XP2WgCzI+KPxjEPDw== | | | |