

# INFORME<sup>1</sup>

## **Las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local**

### I. INTRODUCCIÓN

En el número 70 de esta Revista y en esta misma Sección me ocupé de las competencias municipales en materia de servicios sociales en Andalucía. Esta es una de las materias que con más intensidad ha experimentado los efectos de la reforma introducida en nuestro régimen local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, LRSAL (BOE de 30 de diciembre).

En efecto, la nueva redacción del art. 25. 2 al referirse a las materias en que los municipios ejercerán competencias como propias, y será así porque las leyes competentes del Estado o de la Comunidad Autónoma deberán reservarlas, alude a los servicios sociales en unos términos -e) *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*- notablemente más restrictivos de los que hasta ese momento refería el apartado k) de ese mismo artículo -*prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social*-. Este dato ha sido suficiente para la crítica poco informada a la Ley, pues, sin profundizar mucho sobre la misma, daba pábulo a afirmaciones de antimunicipalismo y restricción de la autonomía local. Con independencia del juicio global que se quiera hacer, un somero análisis comparativo de la nueva Ley y la antigua es suficiente para advertir que se estaban comparando magnitudes heterogéneas, pues si bien es evidente que el inciso referido a los servicios públicos en la Ley de 2013 es notablemente más estrecho que el de 1985, tampoco hace falta ir más allá de la simple lectura para observar que, aunque poco, la nueva ley reserva ma-

---

<sup>1</sup> Esta Sección ha sido elaborada bajo la dirección de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ.

terias dentro del ámbito de los servicios sociales a la competencia propia de los municipios, mientras la antigua no matizaba con qué tipo de competencia se cumplían sus prescripciones. Andalucía entendió en su Ley de servicios sociales –Ley 2/1988, de 4 de abril -que se respetaba la norma básica con la atribución de competencias delegadas, y no a todos los municipios, por lo que adoptó una opción que, desde una perspectiva formal, debería considerarse centralista y antimunicipalista, pues no reconocía competencias propias en materia de servicios sociales a ninguno de los dos escalones de la administración local: ni a los municipios, ni a las provincias.

Éstas de acuerdo con el art. 18 de la citada ley andaluza ejercen *por delegación*:

1. *“La gestión de los Centros de Servicios Sociales especializados de ámbito provincial o supra-municipal.*
2. *La coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios así como de los Servicios Sociales especializados de ámbito local, en los municipios de hasta 20.000 habitantes.*  
*La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.*

El reparto se completa en el art. 19 referido a los municipios en que también *por delegación* se atribuye a determinados municipios:

- “La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los Municipios de más de 20.000 habitantes.*
3. *La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados en los Municipios de más de 20.000 habitantes.*
4. *La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudieran encomendarles el Consejo de Gobierno.”*

El conjunto de las competencias enumeradas es importante, pero se trata de competencias delegadas. Esta deriva, cuyo carácter centralista no puede negarse, al menos desde una perspectiva formal, estaba justificada en la creación de un sistema de servicios sociales competencia de la administración autonómica. Sin embargo el Defensor del Pueblo Andaluz criticó esta situación, al par que puso de relieve la necesidad de una rectificación<sup>2</sup>: En el trabajo a que me refería al principio también fui reticente sobre la situación.

---

<sup>2</sup> *La Situación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía. BOPA n° 320, de 15-11-2005.*

*Esta circunstancia de la gestión directa de prestaciones básicas de Servicios Sociales por parte de dispositivos públicos adscritos a la Junta de Andalucía, unida a la falta de desarrollo y materialización de las previsiones de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía en materia de delegación de las competencias de gestión de los Servicios Sociales Comunitarios en Diputaciones y Ayuntamientos, hace necesario un urgente replanteamiento de estos aspectos a fin de acordar un sistema operativo y racional de atribución de las competencias y de los medios correspondientes para la prestación de estos Servicios, en el marco del proceso de ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales.*

Dentro del marco competencial diseñado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, de forma especialmente clara y pormenorizada habían quedado las competencias sobre servicios sociales en el art. 61 del nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo que se expresa así

<sup>3</sup> *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye:*

*a) La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública.*

*b) La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social.*

*c) Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación.*

Y más adelante, el art. 84 dispone

*La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar todos los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales y ejercerá la tutela de las instituciones y entidades en estas materias, sin perjuicio de la alta inspección del Estado, conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.*

Se reafirman unas competencias autonómicas en materia de servicios sociales que habían dado cobijo a la Ley 2/1988 andaluza antes citada. Al mismo tiempo, el último precepto se refiere justamente a los servicios que reciben un tratamiento competencial particularizado en la disposición adicional decimoquinta y las transitorias primera, segunda y tercera, de la Ley 27/2013, de las que aquí solo interesan los servicios sociales.

---

<sup>3</sup> En relación con la posible tensión entre el Estatuto de Autonomía y la Ley básica me remito a la STC 31/2010, de 28 de junio

Precisamente porque con ella se va a iniciar un giro en el planteamiento competencial de los servicios que nos ocupan en el sentido de desandar lo andado desde el articulado del propio Estatuto de Autonomía. Pues, en efecto, el art. 92.1.g del Estatuto estableció enfáticamente que *los ayuntamientos tienen competencias propias en las siguientes materias, naturalmente en los términos que determine la ley:*

c) *Gestión de los servicios sociales comunitarios.*

Por su parte la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía en este punto contiene un más que decente desarrollo del precepto estatutario. En efecto, el art. 9 bajo la *rúbrica competencias municipales* dispone apodícticamente que *los municipios –rectifica técnicamente al Estatuto de Autonomía que habla de ayuntamientos- andaluces tienen las siguientes competencias propias*

**3. Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:** **a)** *Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.* **b)** *Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.* **c)** *Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.*

Queda así instaurada una clara tensión entre la normativa local y la sectorial de servicios sociales que además encuentra ahora su apoyo en la ley básica de reforma del régimen local<sup>4</sup>.

## II. LA INCIDENCIA DE LA REFORMA DE LAS COMPETENCIAS LOCALES SOBRE SERVICIOS SOCIALES

Pues en efecto, sobre la situación descrita incide la LRSAL Las competencias municipales propias de carácter básico, es decir las que garantiza la norma estatal básica, quedan reducidas a las que se determine por la ley competente en las materias que allí se enumeran. En relación con los servicios sociales, la Ley básica no enuncia materia –servicios sociales- sino que reduce su objetivo a determinadas actividades o funciones dentro de la misma. Sin atreverme a afirmar que más que ante una materia estamos ante la enunciación de dos competencias, si llego a apuntar que la exigencia estatal para el reconocimiento de competencias propias a los municipios en relación a los servicios sociales queda reducida a su mínima expresión

---

<sup>4</sup> 5. *La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública*

e) *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*

Por tanto estas serán las competencias que el legislador andaluz pueda atribuir como propias a los municipios, evidentemente siempre también que los juicios a que obliga el art. 25. 3. 4 y 5 LRSAL resulten favorables, aunque debe pensarse que, en principio el precepto establece una especial preferencia a favor de la administración municipal. Esta preferencia creo que se manifiesta de modo singular respecto del apartado 5<sup>5</sup> en el sentido de que para evitar esa duplicidad deberá ceder la *otra* administración pública.

En todo lo demás es obvio que se patentiza un conflicto entre la legislación sobre autonomía local y la nueva ley básica estatal que, además, en su disposición transitoria segunda obliga

*1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.*

*Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.*

La lectura de este precepto produce más perplejidad que otra cosa porque es más que sabido que a las Comunidades Autónomas les atribuyen sus competencias sus Estatutos y las leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE), amén del caso de las delegaciones legislativas contenidas en el apartado 1 de ese mismo artículo que claramente no es aplicable. En el caso de Andalucía, la titularidad de la competencia sobre servicios sociales está muy clara que corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma, como ya he indicado. No se sabe, por tanto, a que titularidad se refiere la Ley, aunque se puede colegir que en relación con los servicios sociales se pretende evitar la atribución de *competencias propias* a las entidades locales más allá de las enunciadas en el art. 25. 2 e) LRSAL, incentivándose la posibilidad de delegación expresamente (art. 27.3. c LRSAL).

### III. CONCLUSIONES

De esta manera nos colocamos en la actual situación de Andalucía. En relación con la regulación de los servicios sociales, se ha seguido una trayectoria circular.

Estas competencias fueron consideradas delegadas en una Ley que no se ha derogado expresamente. La Ley de autonomía local de Andalucía, por su parte,

las atribuye como propias a los municipios. Por tanto la cuestión que se nos plantea es doble por un lado si los artículos 18 y 19 de la Ley andaluza de servicios sociales fueron derogados por la Ley de autonomía local, tornándose las competencias locales sobre servicios sociales de delegadas en propias y, en segundo lugar, si el desplazamiento de ésta por la ley básica convierte de nuevo *ipso iure* las competencias de propias en delegadas. Este sería el planteamiento aparente pero la realidad no es exactamente así, pues la concepción de las competencias delegadas en el art. 27 de la LRSAL no se corresponde por completo, de la que se contenía en su antecesora. De entrada, basta una somera lectura para percatarse de que el mencionado texto estatal ya no contiene referencia alguna a las competencias cuya delegación se impone por ley. Esto significa que, en efecto, las competencias sobre servicios sociales ya no pueden ser propias con la misma generosidad que antes de la LRSAL, pero tampoco que puedan considerarse delegadas en los términos anteriores a la reforma, sino que en principio deberán ser de titularidad de la administración autonómica (disposición transitoria 2 LRSAL) que podrá delegarlas en los términos del art. 27. En consecuencia, debe entenderse que la derogación tácita del art. 9.3 de la Ley de autonomía local deja un vacío normativo que sin embargo, no requiere una nueva ley para colmarlo puesto que la delegación a que se refieren las normas básicas actuales puede conferirse por norma de rango reglamentario. En mi opinión nada impide que la Comunidad Autónoma, mediante ley realice una delegación de competencias de servicios sociales en los municipios o en las provincias en los términos que considere oportuno, siempre y cuando se atenga a estos efectos a lo establecido en el apartado 4 del art. 7 en la redacción reformada.