

Los servicios sociales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL)

Carlos Aymerich Cano

Profesor Titular de Universidad
Área de Derecho Administrativo
Universidade da Coruña

SUMARIO: I. LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES HASTA LA LRSAL. 1. Antecedentes. 2. Concepto de “asistencia social” y “servicios sociales”. 3. Distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. A. En materia de asistencia social. B. En materia de régimen local. 4. Competencias municipales en materia de servicios sociales hasta la entrada en vigor de la LRSAL. II. LA LRSAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES. 1. Reducción de las competencias municipales sobre los servicios sociales. 2. La delegación de las competencias en materia de servicios sociales. 3. Asunción autonómica de las competencias locales en materia de servicios sociales. III. CONCLUSIONES

RESUMEN:

Con el objetivo de introducir el criterio de sostenibilidad financiera, eliminar duplicidades y promover la iniciativa privada en el ámbito de los servicios prestados por los municipios, especialmente los de carácter social, la LRSAL plantea importantes interrogantes de índole constitucional, administrativo y social. Anunciada la presentación de varios recursos de inconstitucionalidad, algunas Comunidades Autónomas, como la gallega, se disponen a elaborar normas de transposición con el objetivo de mitigar el impacto de la reforma en la continuidad en los servicios sociales actualmente prestados por los municipios. Tras analizar los antecedentes y el proceso de elaboración y discusión de la LRSAL, el trabajo revisa críticamente la reordenación competencial que la misma pretende introducir en materia de servicios sociales.

PALABRAS CLAVE:

Administración local, servicios sociales, competencias autonómicas, autonomía local

ABSTRACT:

In order to introduce the criterion of financial sustainability, eliminate duplications and promote the private initiative in the field of services provided by municipalities, especially the social ones, the LRSAL raises important issues of constitutional, administrative and social nature. Announced the presentation of several constitutional challenges, some Autonomous Communities, such as Galicia, are preparing new rules with the aim to mitigate the impact of LRSAL in the social services currently managed by the municipalities. After analyzing the background and the process of elaboration and discussion of the LRSAL, the paper critically reviews the reorganization of powers that it intends to introduce in the field of social services.

KEY WORDS:

Local administration, social services, powers of the Autonomous Communities, local self-government

I. LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES HASTA LA LRSAL

1. Antecedentes.

Desde que el art. 321.8ª de la CE de 1812 confiara a los ayuntamientos “Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban”¹, esta materia ha constituido una competencia propia e indiscutida de los municipios de acuerdo con un esquema de concurrencia con otras instancias que, en lo esencial, sigue manteniéndose en la actualidad.

¹ En cuanto a las Diputaciones, el art. 335.8ª les confiaba “cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren”.

En efecto, hasta la LRSAL todas las leyes sectoriales – como las de beneficencia de 1822 y 1849² – y de régimen local – Ley Municipal de 1870³, EM de 1924⁴, LM de 1935⁵, LBRL de 1945⁶, LB 1975⁷ – confiaron a los ayuntamientos la competencia en materia de beneficencia, asistencia social y servicios sociales básicos, atribuyendo a las Diputaciones, hasta la aparición de las CC.AA., la competencia sobre los hoy denominados servicios sociales especializados.

² El art. 41 de la Ley de Beneficencia de 1822 ponía bajo la dirección y vigilancia de las juntas locales de beneficencia “las casas de maternidad, las de socorro, los hospitales de enfermos, convalecientes y locos y la hospitalidad y los servicios domiciliarios”, si bien sólo éstos últimos debían ser prestados en todos los municipios ya que los demás establecimientos citados eran de ámbito provincial, pudiendo existir más de uno por provincia únicamente cuando el gobierno lo considerase conveniente “oídos los ayuntamientos y diputaciones provinciales respectivas”. Por su parte, la Ley de 8 de junio de 1849, tras clasificar los establecimientos públicos de beneficencia en generales (dependientes del gobierno central), provinciales y municipales (art. 2), dispone que serán provinciales “por su naturaleza, las casas de maternidad y de expósitos, las de huérfanos y desamparados” (art. 3).

³ El art. 67.1º.VII de esta LM declara de competencia municipal el “establecimiento y creación de servicios municipales, referentes ... a instituciones de beneficencia e instrucción y servicios sanitarios”, competencia idéntica a la atribuida a las Diputaciones en el art. 46 de la Ley Provincial de 1870 en la medida en que “según esta ley o la municipal no correspondan a los ayuntamientos”. La regla 14ª del art. 1 de la Ley de 16 de diciembre de 1876, de reforma de las leyes municipal y provincial, disponía que “las atribuciones de los ayuntamientos en el ramo de beneficencia serán y se entenderán siempre sin perjuicio de la lata inspección que vigente sobre Beneficencia general y particular, y las referentes a á Obras Públicas, con sujeción á la legislación especial de este ramo”.

⁴ Cuyo art. 150, regla 15ª, encomienda a los ayuntamientos la “prevención y represión de abusos de la mendicidad y de la vagancia, corrección y protección de menores, huérfanos, desvalidos o viciosos, y establecimientos de carácter benéfico como Hospitales, Asilos, Dispensarios, Clínicas, casas de Socorro, asistencia domiciliaria y demás análogos”.

⁵ Cuyo art. 102 atribuía a los municipios la ejecución de obras y la prestación de servicios en materia de “asistencia pública y social; protección y corrección de menores; prevención y represión de la mendicidad y vagancia”.

⁶ Cuya Base 11ª (“De la competencia municipal”), letra g), declara de competencia municipal la “beneficencia, protección de menores, prevención y represión de la mendicidad, mejora de las costumbres, atenciones de índole social y albergues de transeúntes”, estableciendo su Base 41ª, letra i) como competencia provincial la “creación y sostenimiento de establecimientos de beneficencia, sanidad e higiene” en concordancia con la Bases 42ª que dispone como obligación provincial mínima “la instalación y mantenimiento de ... Hogar de ancianos y desvalidos”.

⁷ Que en el punto tercero de su Base 8ª establece que “los Municipios, dentro de su competencia, dedicarán una atención preferente a las materias siguientes ... asistencia social”, disponiendo su Base 18ª que “Sin perjuicio de la competencia de otras Administraciones y Organismos públicos y bajo el principio de coordinación con ellos, la competencia provincial se extenderá a la asistencias de minusválidos, físicos y mentales, encaminada a su recuperación y rehabilitación, así como a la promoción de la educación física y deporte”.

No es de extrañar, a la vista de tales precedentes, que el art. 25.k) de la LBRL de 1985 declarase “la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” como competencia municipal, estableciendo en su art. 25.c) la “prestación de servicios sociales” como servicio obligatorio para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, atribución competencial realizada también por todas las leyes autonómicas de régimen local⁸ e incluso por los Estatutos de Autonomía de Cataluña⁹, Andalucía¹⁰ e, indirectamente, por el de Aragón¹¹ mientras que, por su parte, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears atribuye competencias en materia social a los Consejos Insulares¹². Y los demás Estatutos, aunque no especifiquen competencias municipales, sí asumen la competencia exclusiva en materia de asistencia social de conformidad con el art. 149.1.20^a CE que incluye esta materia entre aquéllas sobre las que las CC.AA. “pueden asumir competencias”. Por otra parte, la posibilidad prevista en algunos Estatutos¹³ y, con carácter general, en la LPrA de 1983 de delegación del ejerci-

⁸ Cfr., art. 42 (competencias) y 44 (servicios obligatorios) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; art. 20 (competencias) y 21 (servicios obligatorios) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla-León; art. 66 (competencias) y 67 (servicios obligatorios) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el TR de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; art. 80 (competencias) y 81 (servicios obligatorios) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; art. 29 (competencias) de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local; art. 9.3 (competencias) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; art. 33 (competencias) y 34 (servicios obligatorios) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, aparte de las leyes de régimen local de Madrid, La Rioja y Navarra que, en este punto, se remiten a lo dispuesto en la legislación básica estatal.

⁹ Art. 84.2.13, que establece como competencia municipal propia “La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”.

¹⁰ Art. 92.2.c), que establece como competencia municipal propia la “gestión de los servicios sociales comunitarios”.

¹¹ Que tras delimitar en la regla 5^a del art. 71 (“competencias exclusivas”) la competencia autonómica en materia de régimen local disponiendo que ésta incluye la “la determinación de las competencias de los municipios demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón”, asume en la regla 34^a del mencionado precepto competencias en “Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial”.

¹² Art. 70.4, en cuya virtud los Consejos Insulares ostentan competencias sobre “Servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración. Política de protección y atención a personas dependientes. Complementos de la seguridad social no contributiva. Voluntariado social. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social”.

¹³ Art. 41 EAG y 66.2 EAVal.

ción de las competencias autonómicas en las Diputaciones Provinciales no ha tenido en esta materia virtualidad práctica alguna más allá de su recordatorio, también sin mayores consecuencias, en la Ley de Servicios Sociales de Galicia (LSSG).

2. Concepto de “asistencia social” y “servicios sociales”.

En la exposición de la evolución histórica del tratamiento jurídico de la protección social es común diferenciar tres etapas: la caridad, la beneficencia pública y la asistencia social¹⁴. Esta distinción conceptual no significa que la irrupción de una nueva concepción suponga la desaparición de las anteriores que, aunque sea de forma residual, siguen condicionando a las nuevas y conviviendo con ellas.

En lo que ahora interesa, conviene destacar que esta evolución conceptual se produce en paralelo con una especialización funcional: frente al carácter omnicomprensivo de la beneficencia¹⁵ y a medida que la sanidad, la educación y las políticas laborales van adquiriendo sustantividad propia dentro de la acción pública, la protección social pública se va centrando progresivamente en la atención de las necesidades no cubiertas por los seguros sociales. Del mismo modo, si bien la beneficencia y la asistencia social comparten un mismo carácter público (si no en la prestación, sí al menos en la responsabilidad) que contrasta con la naturaleza privada de la caridad, las diferencias entre ambas estriban en el carácter graciable de la beneficencia, frente a la progresiva afirmación de un derecho subjetivo a la asistencia social, así como también en la limitación de la primera a las atenciones estrictamente necesarias para la supervivencia frente a la cobertura más amplia brindada por la asistencia social: atención a situaciones de necesidad o, en general, de exclusión o de riesgo de exclusión social.

Se trata, en cualquier caso, de una evolución lenta, como refleja el testimonio L. MARTÍN RETORTILLO a cuya intervención, interesada por la Federación Española de Asistentes Sociales, se debe que la competencia a que se refiere el art. 149.1.20^a CE se denomine “asistencia social” y no, como lucía en el proyecto constitucional, “beneficencia”¹⁶. La CE de 1978 sólo emplea el término “ser-

¹⁴ Sobre la génesis histórica e ideológica de los servicios sociales vid. CERDEIRA GUTIÉRREZ (1987) y ALEMÁN BRACHO (1993).

¹⁵ Cuyas atenciones, dirigidas a la mera garantía de la subsistencia, se extendían tanto al campo social (casas de expósitos y de socorro), como al sanitario (hospitales y hospitalidad domiciliaria), el educativo (primera enseñanza ofrecida a los menores internos en orfanatos) y el laboral (aprendizaje de oficios).

¹⁶ Cfr., CASADO (2011): 185 y L. MARTÍN RETORTILLO (1984).

vicios sociales” en el art. 50, relativo a la protección de las personas mayores, con un sentido omnicomprensivo diferente del que le atribuye la LBRL y las leyes sociales autonómicas¹⁷, más próximo al concepto de servicios sociosanitarios que a los servicios sociales en sentido estricto.

Los orígenes del concepto pueden rastrearse también en la actividad del TC. Por ejemplo, en el voto particular formulado por los magistrados F. RUBIO LLORENTE y L.M. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN a la STC 76/1986, de 9 de junio, en el que ambos disienten de la “afirmación de la mayoría en lo que se refiere a la aplicación al caso del título competencial de «asistencia social» que contiene el art. 10. 12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Dicho título competencial sólo permite comprender disposiciones y acciones que tengan por finalidad lo que la tradición jurídica denominaba «beneficencia» entendida como satisfacción de necesidades vitales en los casos en que la persona esté imposibilitada, económicamente, para atenderlas por sí sola”.

Posteriormente, la jurisprudencia constitucional definiría la “asistencia social” como “una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Frente a esta delimitación negativa de la asistencia social, los diferentes legisladores autonómicos optaron por una definición positiva, adoptando en las correspondientes normas reguladoras la denominación de “acción social” o, más frecuentemente, “servicios sociales” por más que, tal y como fueron concebidas en la legislación de Seguridad Social, éstos no fuesen conceptos antitéticos sino complementarios: referida la asistencia social a prestaciones de carácter econó-

¹⁷ Por cuanto los servicios sociales del art. 50 CE tienen por objeto atender los “problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio” de la tercera edad.

mico, relativos los servicios sociales a prestaciones de índole técnica¹⁸. Sirva como ejemplo la definición de los servicios sociales contenida en los art. 2 y 3 LSSG como “conjunto coordinado de prestaciones, programas y equipamientos destinados a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la calidad de vida y a la participación social de toda la población gallega” por medio de “servicios, programas y prestaciones” orientados a la integración social, a la prevención de la dependencia y a proporcionar una vida autónoma a las personas que se hallen en esa situación, a brindar protección y atención educativa a los menores en situación de desamparo, la plena integración de inmigrantes, emigrantes retornados y minorías étnicas, de apoyo a las familias y de promoción del acceso universal a los servicios sociales. En el mismo sentido, el RD-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad, diferencia entre prestaciones – y dentro de ellas, a su vez, entre prestaciones económicas y sociales, entre las que se incluyen las sanitarias (art. 8 y 9) – y servicios sociales, enumerados en el art. 50 y definidos en el 51 del citado cuerpo legal¹⁹.

3. Distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.

A. En materia de asistencia social.

Definida la materia asistencia social en los términos expuestos, el TC reconoce, en principio, que se trata de una competencia exclusiva asumida como tal por todas las CC.AA. sin que la CE prevea reserva o excepción alguna a favor del Estado. Mas cuando desciende de las declaraciones generales al tratamiento concreto de los conflictos sometidos a su decisión, el alto tribunal ha encontrado siempre algún resquicio sobre el que fundar capacidades, y no pequeñas, de intervención estatal en este ámbito.

¹⁸ En el sistema de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1966, como señala CASADO (2011): 191 y ss., por servicios sociales había que entender prestaciones técnicas del sistema de Seguridad Social diferentes de las de carácter económico englobadas, con carácter general, en la asistencia social. En ese mismo sentido diferencia el art. 41 CE, garante de un sistema público de Seguridad Social, entre “asistencia” y “prestaciones sociales”.

¹⁹ Se trata, en concreto, de los servicios sociales de “apoyo familiar, de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, de promoción de la autonomía personal, de información y orientación, de atención domiciliaria, de residencias, de apoyo en su entorno, servicios residenciales, de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y del tiempo libre” (art. 50.1 TRLDPD).

La STC 146/1986, de 25 de noviembre²⁰, fundamenta la intervención estatal en el interés general y los principios rectores de la política social y económica. En efecto, tras reconocer el carácter exclusivo de las competencias autonómicas en materia de asistencia social y sin cuestionar en ningún momento que el Estado debe seguir actuando en dicho ámbito (“la acción estatal es claro que tiene que desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales”, FJ 4), la sentencia razona que “en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado social ... las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos – tal como sucede, en particular con los entes locales –ni por parte de entidades privadas que gozan además, al respecto, de una esfera específica de libertad que consagra el art. 41 CE, y tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento, un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario que puede corresponder al Estado” (FJ 5).

Posteriormente, la STC 13/1992, de 6 de febrero, matizó esta doctrina, acogiendo parcialmente las objeciones formuladas por el magistrado J. LEGUINA VILLA²¹ en el voto particular formulado a la citada STC 146/1986. Tras am-

²⁰ Resolutoria de un conflicto positivo de competencias planteado por la Xunta de Galicia frente a una Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de convocatoria de subvenciones para instituciones sin fin de lucro y de ámbito estatal que actuasen en el área de los servicios sociales.

²¹ “De acuerdo con el art. 148.1.20.ª de la Constitución, la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los Estatutos de Autonomía, lo que significa, en mi opinión, que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni juxtaponer ex nihilo una competencia estatal concurrente o paralela, y ello sólo puede lograrse bien mediante una distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de carácter singular. Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico. Lo contrario es mantener por inercia prácticas centralizadoras, incompatibles con el modelo constitucional, y duplicidad de órganos en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone” (cfr., Voto Particular a la STC 146/1986).

parar en la soberanía presupuestaria la potestad estatal de destinar recursos a la realización de cualesquiera objetivos constitucionales al margen de sistema de distribución de competencias, en especial a los contenidos en el capítulo 3º del título I CE, en el caso concreto de la asistencia social esta potestad de gasto estatal encuentra un fundamento adicional en el art. 149.1.1ª CE²², por más que en su articulación concreta deba respetar las competencias autonómicas en materia de asistencia social. El Estado, pues, debe limitarse a realizar una “afectación (que) ha de ser global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia”²³. En estos casos, el FJ 9 de la sentencia impone la territorialización de los fondos estatales, preferiblemente en la propia ley estatal de presupuestos o, de no ser así, “por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias”.

Casi veinte años después, la STC 178/2011, de 8 de noviembre, da otra vuelta de tuerca recentralizadora al ampliar, sin motivación alguna de las razones de este cambio de criterio, las competencias estatales a la regulación de “los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común”²⁴.

²² “Así también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1ª C.E., poniéndose de este modo el *spendingpower* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 ó art. 9.2 C.E.) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene” (FJ 7).

²³ FJ 7.

²⁴ FJ 8. Adviértase que las SSTC 130 y 135/2013, de 4 y 6 de junio, respectivamente, han eliminado también, en buena medida, esta competencia autonómica de regulación del procedimiento subvencional al sancionar la constitucionalidad de la LGS tras afirmar que la competencia estatal de regulación del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) se

A pesar de haber sido cuestionada por algunos magistrados²⁵, esta ampliación de la potestad de gasto estatal en materia de asistencia social ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores, justificando una práctica estatal contumaz, poco respetuosa con el bloque de la constitucionalidad y escasamente compatible con la eliminación de solapamientos y duplicidades, cual es la convocatoria, regulación y gestión, año tras año, de ayudas en materia de asistencia social que, sistemáticamente, el TC declara inconstitucionales²⁶.

Por lo demás, una vez asegurada en los términos ya indicados una amplia intervención estatal, el TC no tiene problema en amparar una concepción amplia de la “asistencia social”. Sirva como ejemplo la STC 26/2013, de 31 de enero, en la que se incluye dentro de esta materia, y no en la de “nacionalidad, inmigración y extranjería” (art. 149.1.2 CE) de exclusiva competencia estatal, una convocatoria de subvenciones para el desarrollo de programas innovadores de integración de inmigrantes²⁷.

extiende también al “procedimiento común singular” en materia subvencional. Una crítica de estas sentencias en AYMERICH CANO (2013): 232 y ss.

²⁵ Vid. los Votos Particulares formulados por la magistrada A. ASÚA BASTARRITA a las SS.TC 36/2012 y 226/2012, en los que denuncia que el nuevo sesgo introducido por la reciente jurisprudencia constitucional a su doctrina tradicional sobre la potestad estatal de gasto público “contradice frontalmente el principio consagrado por nuestra jurisprudencia que afirma que el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado no altera la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y, por otro lado, relativiza la diferencia fundamental que supone ostentar la titularidad de una competencia, o carecer de ella en la materia de que se trate, circunstancia determinante a partir de la cual en la STC 13/1992 quedaron estructurados los cuatro supuestos generales claramente sistematizados en su fundamento jurídico 8, con explícita contemplación de las consecuencias jurídicas respectivas aplicables a cada uno de los supuestos”.

²⁶ Situación sobre la que el mencionado Voto Particular llama también la atención: “Cabe resaltar que aunque en los diversos conflictos mencionados en este Voto particular se reconoce sistemáticamente que el Estado no tiene competencia para convocar y otorgar las concretas ayudas reguladas, nuestros fallos se limitan a declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones incluidas en las normas estatales objeto de conflicto que exceden de los aspectos centrales del régimen subvencional, cuando lo que estrictamente procedería es la declaración de nulidad de las normas estatales en su totalidad, en cuanto que los «actos que originaron el conflicto» están «viciados de incompetencia» (art. 66 LOTC)”.

²⁷ “Si bien la entrada y residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas —la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiendo a estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el en-

B. En materia de régimen local.

Desde la sentencia 32/1981, de 28 de julio, el TC español construyó una competencia estatal básica en materia de régimen local a partir del título “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” del art. 149.1.18ª CE. Una decisión discutible, en cuanto que fundada en una afirmación carente de base constitucional explícita²⁸ pero que, en cualquier caso, constituye ya doctrina jurisprudencial consolidada. En definitiva, en relación con los entes locales necesarios – municipios, provincias e islas – el Estado puede no sólo regular los elementos fundamentales atinentes a su organización y funcionamiento (tal sería el contenido propio del art. 149.1.18ª CE) sino también adoptar aquellas normas que aseguren la efectividad de la autonomía local constitucionalmente garantizada, concebida como garantía institucional y definidora de un modelo de Estado.

Es cierto, como indica F. VELASCO CABALLERO²⁹, que la configuración jurisprudencial de la autonomía local del art. 137 CE como una garantía institucional dificulta la formulación de un reproche de inconstitucionalidad claro a la supresión de competencias municipales dispuesta en la LRSAL. Pero no lo es menos, como el mismo Gobierno reconoce en la Memoria del Anteproyecto³⁰, que si la competencia estatal en materia de régimen local obedece a la necesidad de garantizar el contenido esencial de la autonomía local y es esta función de garantía la que habilita al legislador estatal a regular con carácter general el siste-

torno local según el art. 1 de la orden objeto de conflicto— es más propio, como explicaremos ahora, de la materia de asistencia social” (FJ 5.a).

²⁸ Según la citada STC 32/1981, debe impedirse la interiorización autonómica del régimen local porque “como titulares del derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de Gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, el derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley”. Nótese que tras la LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC, la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local elimina parcialmente la justificación aducida por el TC.

²⁹ Cfr., VELASCO CABALLERO (2013a): 49.

³⁰ “Sentado lo anterior, hay que poner de manifiesto, tal y como se desprende de la propia jurisprudencia constitucional, que la tarea del legislador básico de régimen local tiene dos manifestaciones de distinta naturaleza. En primer lugar, al Estado le corresponde explicitar cuál es “el contenido esencial de la autonomía local garantizado directamente por el artículo 137 CE” –STC 148/1991-. Y, en segundo término, el legislador estatal está facultado para ampliar o mejorar ese “contenido constitucionalmente indisponible” de la autonomía local, incorporando otras garantías,

ma competencial de los municipios, ésta es una competencia dirigida a garantizar mínimos frente al legislador sectorial. Con esta fundamentación sancionó la STC 214/1989, de 21 de diciembre, la constitucionalidad del art. 2.1 y, en conexión con el, de los art. 25, 26 y 36, todos de la LBRL: “Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del art. 2 de la L.R.B.R.L. resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia”³¹, sea éste estatal o autonómico, dada la “especial naturaleza y posición” de la LBRL en el ordenamiento jurídico como integrante del bloque de la constitucionalidad³². Y esta conclusión no resulta contradicha por la jurisprudencia constitucional pues ésta, aunque sea en sentido claramente recentralizador, no hace sino interpretar extensivamente la competencia estatal del art. 149.1.18ª CE en relación con aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento de las entida-

pues “más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional” –STC 46/1992, F.J.2º– (cfr., *Memoria ... cit.*, pág. 25).

³¹ FJ 3.

³² “Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, “tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado “bloque de la constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FEJJ 5 y 12. Por consiguiente, sólo en estos términos, y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL (de un lado, aspectos que se refieren a la autonomía local constitucionalmente garantizada y, de otro, aspectos de simple regulación legal de los entes locales), puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 CE, aunque por razones competenciales (que ahora, hemos de notar, no vienen al caso) también halle fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, pues “en el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las adjudicadas al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, entre ellas, por tanto, de la local” (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 3, con referencia a la STC 214/1989, de 21 de diciembre).

des locales, sin llegar a incluir dentro de la misma determinaciones propias del legislador sectorial³³ de acuerdo con una distinción subrayada por algún pronunciamiento reciente del TC³⁴. Ésta es la interpretación que sostiene la Ley de Medidas Urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL aprobado por el Parlamento gallego el pasado 27 de mayo³⁵.

En conclusión, más allá de una regulación de mínimos – que no de máximos – derivada de la garantía de la autonomía local, el legislador estatal sólo puede recortar competencias municipales allí donde ostente alguna competencia específica sobre la materia de que se trate. En el caso de la “asistencia social”, tratándose de una competencia autonómica exclusiva, esta operación de supresión o recorte de competencias municipales sólo podrían acometerla los legisladores autonómicos, únicos competentes por razón de la materia. De hecho, cuando con base constitucional discutible, el legislador estatal se aventura en el campo de la asistencia social se abstiene de regular las competencias que en dicho ámbito puedan corresponder a las entidades locales, consciente de que tal determinación corresponde en exclusiva a su homónimo autonómico³⁶.

³³ Cfr., SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 11 de julio. En ambas se discute el alcance de la proyección de la competencia básica estatal del art. 149.1.18^a CE sobre el régimen local en relación con las competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 asume sobre esa misma materia. Siendo discutibles las sentencias – un comentario crítico sobre las mismas en VELASCO CABALLERO (2013b) – de ellas no se puede colegir, como hace el Consejo de Estado, que la referida estatal básica habilite al Estado para establecer máximos competenciales de los municipios en ámbitos sectoriales de competencia autonómica.

³⁴ Para estimar el conflicto positivo de competencias formulado por la Junta de Castilla y León frente a un programa estatal de ayudas a los municipios en materia de asistencia social, el TC reconoce que debe descartarse “la aplicación del título competencial del art. 149.1.18 CE pues el régimen local no es una materia o sector de actividad concreto” (STC 23/2013, de 31 de enero, FJ 4).

³⁵ Tras citar la STC 214/1989, de 21 de diciembre, la Exposición de Motivos de la Ley sostiene que “la función constitucional encomendada al legislador estatal es la de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia, respetando las bases estatales y en particular, este artículo 2.1 y los artículos 25.2, 26 y 36 de la LBRL. Por lo tanto, serán las leyes sectoriales las que concretarán las competencias locales según el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., observando las directrices del art. 2.1. de la Ley de Bases” (http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/Biblioteca/galicia/lei_05_2014.pdf).

³⁶ Obsérvese, en este sentido, el art. 12.1 de la LD: “Las entidades locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación

El informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de LRSAL, crítico con la iniciativa gubernamental en otros aspectos, obvia sin embargo la jurisprudencia constitucional que se acaba de resumir al considerar ajustado a Derecho que el legislador estatal pueda, al amparo de su competencia en materia de régimen local, no sólo establecer mínimos competenciales indisponibles para el legislador sectorial sino también máximos a los que éste habrá de ajustarse: “A juicio del Consejo de Estado, a la luz de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución para establecer las bases del régimen local antes analizada, no cabe objetar que el Estado lleve a cabo una reducción del ámbito competencial de los Municipios, pues siempre que respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal, puede en el ejercicio de dicha competencia ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales. Y si como consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los Municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser éstas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Puede éste, en definitiva, efectuar una redefinición del ámbito competencial municipal, por más que ello obligue al legislador autonómico a introducir en su ordenamiento los ajustes necesarios”.

A mi modo de ver, el razonamiento del Consejo de Estado omite un dato fundamental: la afirmación que acabamos de transcribir puede ser válida en materias sobre las que el Estado, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, ostente alguna competencia, mas no en aquellas – vivienda, asistencia social, urbanismo, etc. – que son de exclusiva competencia autonómica. Al menos mientras el TC no revise el criterio, ya expuesto, seguido hasta el momento. Y en el caso concreto de la LRSAL, esta conclusión se ve confirmada porque es la propia ley, en su DF 5^a, la que declara que los títulos competenciales en los que se ampara son únicamente los relativos a la hacienda general y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y no otros que le hubiesen permitido, eventualmente, intervenir sectorialmente en las materias de competencia municipal.

vigente les atribuye”. En la misma línea el capítulo IX (“Obligaciones de los poderes públicos”) del Título I del TRLDPD, en especial el art. 58 (“financiación”), que se limita a disponer que “La financiación de las distintas prestaciones, subsidios, atenciones y servicios contenidos en esta ley se efectuará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las comunidades autónomas y entidades locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente. En dichos presupuestos deberán consignarse las dotaciones correspondientes conforme a la legislación vigente”.

4. Competencias municipales en materia de servicios sociales hasta la entrada en vigor de la LRSAL.

La competencia municipal en materia de protección social se corresponde, en principio, con los generalmente denominados servicios sociales comunitarios, como categoría contrapuesta a los especializados, entendiéndose por los primeros los dirigidos al conjunto de la población y refiriéndose los segundos a colectivos determinados.

Una distinción añeja por cuanto ya las leyes decimonónicas de beneficencia la utilizaban para distinguir las competencias municipales de las provinciales³⁷ y que, con ligeras diferencias, reproduce la legislación autonómica de servicios sociales. Éstas, en efecto, organizan *funcionalmente* los servicios sociales distinguiendo entre los básicos, generales, primarios o comunitarios por un lado, de competencia municipal, y los especializados, por otro, de competencia autonómica o, en el caso de las CC.AA. canaria y balear, de los correspondientes cabildos o consejos insulares.

Por lo general, y sin perjuicio de la distinción entre servicios comunitarios básicos y servicios comunitarios específicos contenida en algunas leyes de servicios sociales como la gallega y la balear³⁸, esta distinción se corresponde con una *organización territorial específica*. Siguiendo a A. VILÁ³⁹, en el examen de la organización territorial de los servicios en las leyes autonómicas de última generación (entendiéndose por tales las elaboradas tras la promulgación de la Ley de Dependencia), las CC.AA. de carácter uniprovincial establecen un primer nivel básico (denominado “zona básica” en las leyes cántabra, navarra y riojana), un nivel intermedio, constituido por la agrupación de varias zonas básicas (denominado “área” en las leyes cántabra y aragonesa y “demarcación” en la riojana) y, final-

³⁷ El art. 41 de la Ley de Beneficencia de 1822 ponía bajo la dirección y vigilancia de las juntas locales de beneficencia “las casas de maternidad, las de socorro, los hospitales de enfermos, convalecientes y locos y la hospitalidad y servicios domiciliarios”, si bien sólo éstos últimos servicios debían ser prestados en todos los municipios ya que los establecimientos anteriormente citados son de ámbito provincial, pudiendo existir más de uno por provincia sólo si el gobierno lo juzgase conveniente, “oídos los ayuntamientos y diputaciones provinciales respectivas”. Por su parte, la Ley de 8 de junio de 1849, tras clasificar los establecimientos públicos de beneficencia en generales (dependientes del gobierno central), provinciales y municipales (art. 2), dispone que serán provinciales, “por su naturaleza, las casas de maternidad y de expósitos, las de huérfanos y desamparados” (art. 3).

³⁸ Según se dirijan al conjunto de la población o lo hagan a colectivos determinados.

³⁹ Cfr., VILÁ (2011): 17.

mente, el nivel autonómico. En el caso balear, se sigue un modelo similar si bien el nivel superior no es el autonómico sino el insular. Las leyes catalana y aragonesa siguen, por su parte, una organización similar de áreas básicas, como nivel primario, y de ámbitos de prestación de servicios sociales específicos (que se corresponde con el nivel comarcal). La ley vasca reproduce, en este punto, la organización territorial general distinguiendo entre el nivel municipal, el foral y el autonómico. En cuanto a la ley gallega, a pesar de que su art. 44 remite la planificación territorial a un mapa de servicios sociales que aún no ha sido elaborado, el Decreto 99/2012, de 16 de marzo, de regulación de los servicios sociales comunitarios y de su financiación, regula en sus anexos I y II los diferentes tipos de áreas de servicios sociales – diferenciando entre urbanas, metropolitanas, semiurbanas, rurales y rurales de alta dispersión – y establece la dotación mínima de las correspondientes unidades de actuación.

A su vez, completando el panorama, sobre esta planificación funcional y territorial de los servicios sociales se superpone la atribución concreta de competencias a cada una de las instancias implicadas. Tomando como muestra el caso gallego, el art. 60 LSSG atribuye a los municipios la “creación gestión y mantenimiento” de los servicios comunitarios, tanto básicos como específicos sin perjuicio, en este segundo supuesto, de que puedan resultar de competencia autonómica en atención a su “naturaleza, ámbito supramunicipal u otras circunstancias debidamente justificadas en el marco del Plan Estratégico de Servicios Sociales” (art. 59.i), además de otras funciones tales como la colaboración con entidades de iniciativa social, promoción de estudios sobre la problemática de los servicios sociales en el ámbito local, la elaboración de planes y programas locales de servicios sociales, la colaboración en la gestión de las prestaciones y ayudas económicas establecidas por la Xunta de Galicia, el fomento de la solidaridad y de la participación social, la coordinación con los restantes servicios municipales y las demás administraciones, al margen de otras que les puedan ser atribuidas por ley o delegadas por otras administraciones. Dentro de este último supuesto destacan las que les asigna la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social de Galicia⁴⁰.

⁴⁰ Cfr., Art. 84 que encomienda a los ayuntamientos las siguientes competencias: “1. En cooperación con la Xunta de Galicia, implantar y desarrollar los servicios sociales comunitarios necesarios para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con lo establecido en la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. 2. A través de los servicios sociales comunitarios básicos, corresponde a los ayuntamientos: a) La detección de las personas en situación de exclusión y el asesoramiento e información sobre los recursos existentes y los programas y prestaciones desarrollados en esta ley. b) La recepción de las solicitudes de valoración social y la emisión del correspondiente informe social y propuesta sobre la idoneidad de la prestación de las personas

Como garantía de mínimos, el art. 61 LSSGA obliga a todos los municipios a garantizar la prestación de los servicios sociales comunitarios básicos, encomendando a las Diputaciones Provinciales la asistencia a los municipios en materia de servicios sociales, “especialmente en la prestación de los servicios comunitarios básicos por aquellos municipios con menos de veinte mil habitantes” (art. 63). Sólo cuando esté garantizada la prestación de estos servicios básicos, comunitarios y específicos, podrán los municipios crear servicios especializados (art. 62).

Desarrollando las previsiones de la LSSG, el Decreto 99/2012, de 16 de marzo, de regulación de los servicios sociales comunitarios y de su financiación, precisa cuáles son las funciones (art. 8)⁴¹ y los programas y servicios (art.

y unidades de convivencia, previos a la solicitud de la renta y de las ayudas de inclusión social. c) La documentación en relación con los requisitos sociales de las solicitudes de la renta y de las ayudas de inclusión social. d) La certificación acreditativa de la situación de riesgo o exclusión social que resulte preceptiva para la incorporación prioritaria a los programas de fomento del empleo y empresas de inserción social que se determine reglamentariamente. e) La elaboración y seguimiento de los proyectos de integración social y de integración sociofamiliar. f) La valoración sobre la posibilidad de incorporación al tramo de inserción, sin perjuicio de la asignación de esta función, en su caso, a los servicios sociales comunitarios específicos.3. Cuantas otras competencias les correspondan por norma de rango legal o reglamentario.4. Además, los ayuntamientos, por sí mismos, o de acuerdo con fórmulas de cooperación administrativa establecidas en la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, desarrollarán servicios comunitarios específicos, que se concretarán en los equipos técnicos definidos en los artículos 57 y siguientes de la presente ley”.

⁴¹ A saber: “(a) El estudio y diagnóstico social de la comunidad, que implica la detección y análisis de necesidades y demandas, explícitas e implícitas, en su ámbito de intervención. (b) La elaboración de un plan de intervención comunitario acorde con las necesidades detectadas o anticipadas en el diagnóstico social. (c) La identificación de grupos de población y personas socialmente vulnerables y la detección precoz de situaciones de riesgo o desprotección para el desarrollo de actuaciones de carácter preventivo y de promoción social. (d) La atención de las situaciones individuales y familiares, la información en relación con las demandas presentadas, el diagnóstico y la valoración técnica previa y la consecuente gestión del caso, que incluirá, cuando sea conveniente, la derivación hacia el recurso idóneo dentro del sistema gallego de servicios sociales o de otros sistemas de bienestar, así como la asistencia, la orientación y, de ser preciso, el acompañamiento, en el procedimiento de acceso normalizado a otros recursos existentes. (e) La participación en la gestión de las prestaciones económicas y el seguimiento de los correspondientes proyectos personalizados de intervención en los términos establecidos en la normativa específica en materia de inclusión social. (f) La gestión del servicio de ayuda a domicilio, así como la participación en la gestión de las prestaciones destinadas a garantizar la autonomía personal y la atención a la dependencia, en los términos establecidos en la normativa que resulte aplicable. (g) La información, la orientación y el asesoramiento a toda la población, facilitando su acceso a los recursos sociales. (h) El fomento de la participación activa de la ciudadanía mediante estrategias socioeducativas que impulsen la solidaridad y la cooperación social organizada. (i) El mantenimiento actualizado del sistema de información de personas usuarias. (j) La coordinación efectiva con los distintos sistemas de bienestar y protección so-

9)⁴² comprendidos en los referidos servicios comunitarios básicos que han de prestar todos los municipios gallegos.

Por lo que se refiere a los servicios sociales comunitarios específicos, el art. 26 define sus funciones⁴³, centrándose el art. 27 en regular la atención a las personas dependientes y, en concreto, los servicios de centros de día y de noche regulados en el art. 15.1.) LAD. El citado Decreto 99/2012 establece, con carácter general, la competencia municipal para la prestación de estos servicios específicos

cial que actúen en su territorio, así como con las entidades de iniciativa social autorizadas que puedan complementar su actuación. (k) La cooperación con otras administraciones y poderes públicos en la remisión de información necesaria en los procedimientos que correspondan en relación con los servicios sociales comunitarios y sus personas usuarias, sin perjuicio de la observación de las garantías establecidas en la normativa sobre protección de datos de carácter personal”.

⁴² En concreto, los siguientes: “a) Programa de valoración, orientación e información en materia social a las personas, grupos o a la comunidad en general, que se desarrollará en todas las entidades locales titulares de servicios sociales comunitarios de Galicia. (b) Servicio de ayuda a domicilio (SAD), que tiene por objeto prestar un conjunto de atenciones a las personas o familias en su domicilio, desde una perspectiva integral y normalizadora, para facilitar su desarrollo personal y la permanencia en su entorno habitual, especialmente en aquellas situaciones en que tengan limitada su autonomía o en otras situaciones de riesgo social para las que resulte un recurso idóneo. (c) Servicio de educación y apoyo familiar, que integra el conjunto de proyectos y servicios de apoyo educativo y psicosocial dirigidos a las familias, con el objetivo de detectar, prevenir y superar las situaciones de dificultad, especialmente las eventuales situaciones de maltrato infantil o cualquier otra desprotección, así como promover procesos de cambio que favorezcan un adecuado ejercicio de las responsabilidades familiares, la mejora de la autonomía, de la integración y de la participación social de las familias y unidades de convivencia. (d) Programa básico de inserción social que procure valorar, dar respuesta o derivar al recurso idóneo a las personas en situaciones o riesgo de exclusión social, aplicando tanto proyectos de intervención social personalizados o de grupo como prestaciones económicas específicas. Se incluyen en esta categoría los proyectos expresamente dirigidos al desarrollo, promoción e integración de la comunidad gitana y otras minorías étnicas. (e) Programa de fomento de la cooperación y solidaridad social, que facilite la participación comunitaria en tareas colectivas, impulse el asociacionismo solidario y, en especial, la organización y coordinación del voluntariado social”.

⁴³ Centrada en la gestión de centros de inclusión y emergencia social – albergues, comedores, centro de acogida -, programas dirigidos a personas en riesgo de exclusión social – personas sin hogar, inmigrantes, emigrantes retornados, receptores de la renta mínima de inclusión social (RISGA), comunidad gitana, etc. -, servicios de atención diurna y nocturna a personas mayores y discapacitadas, enseñanza infantil de 0 a 3 años, atención a mujeres en situación de especial vulnerabilidad, atención a menores en situación o riesgo de conflicto social, gestión de casas de acogida y, en general, “La gestión de otros equipamientos sociales no residenciales destinados al desarrollo de programas para sectores de población con necesidades sociales diferenciadas que posibiliten el logro de los objetivos del sistema gallego de servicios sociales”.

(art. 28), sin perjuicio de que la Xunta de Galicia promueva fórmulas de colaboración interadministrativa a fin de asegurar su prestación⁴⁴, en el marco de la planificación general que a ella corresponde de los servicios sociales (art. 28 y 32).

En coherencia con la opción adoptada de mantener y potenciar la competencia municipal en materia de servicios sociales fomentando la agrupación de municipios y la cooperación interadministrativa, tanto la LSSG (art. 63) como el Decreto 99/2012 (art. 31) encomiendan a las Diputaciones Provinciales el deber de proporcionar asistencia económica, técnica y jurídica a los municipios, en especial a los de población inferior a 20.000 habitantes, en la prestación de los servicios comunitarios básicos y, especialmente, en el servicio de ayuda en el hogar.

En conclusión, con carácter general, puede concluirse que la práctica totalidad de las leyes autonómicas de servicios sociales contemplan “la existencia de dos niveles funcionales en la organización del Sistema de Servicios Sociales. Un primer nivel funcional de atención primaria, competencia de la Administración Local y un segundo nivel funcional especializado, competencia de las CC.AA.”⁴⁵.

⁴⁴ Debe destacarse como experiencia de colaboración interadministrativa el *Consortio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar* (CGSIB), creado a través de un convenio de colaboración celebrado en 2006 entre la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar de la Xunta de Galicia y 14 municipios gallegos. En la actualidad participan en el Consorcio 272 municipios – de un total de 315 - y 4 mancomunidades. Gestiona la Red Pública de Centros de Atención a Personas Mayores y Dependientes – integrada actualmente por 50 centros de día, 5 hogares residenciales, 1 residencia y 5 viviendas comunitarias -, la Red de Escuelas Infantiles – integrada por 121 centros -, los 7 centros *Quérote* de orientación afectivo-sexual a la juventud, el programa *Xantar na Casa*, de comida a domicilio para personas mayores, dependientes y en riesgo de exclusión social implantado en 163 municipios y 19 equipos de inclusión social que se suman a las Oficinas Municipales de Inclusión Social de las ciudades de Vigo, A Coruña, Pontevedra, Ourense, Ferrol, Santiago de Compostela, Lugo y la dependientes del *Consortio das Mariñas*, integrado por 9 municipios del área de A Coruña. Por Decreto de 20 de marzo de 2014, se crea la *Axencia Galega de Servizos Sociais* como organismo gestor de los centros anteriormente dependientes de la Dirección General de Familia e Inclusión – escuelas infantiles – y del CGSIB. De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 40/2014, de 20 de marzo, el CGSIB será sustituido por la recién creada *Axencia Galega de Servizos Sociais*.

⁴⁵ Cfr., *El valor de la proximidad. Servicios Sociales y Ayuntamientos*, documento de análisis de las consecuencias del proyecto de LRSAL elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2 de mayo de 2013, pág. 12 (accesible en

<http://www.directoresociales.com/images/reforma%20ley%20bases%201marzo%202013.pdf>)

II. LA LRSAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

1. Reducción de las competencias municipales sobre los servicios sociales.

El borrador de Anteproyecto de 13 de julio de 2012 no contemplaba privar a los ayuntamientos de las competencias en materia de servicios sociales. Se limitaba a precisarlas identificándolas, de forma técnicamente discutible, con la “asistencia social primaria”. En la misma dirección, documentos oficiales como el “Catálogo de Referencia de Servicios Sociales” aprobado el 16 de enero de 2013 por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, seguían insistiendo en que “la prestación de los servicios sociales se realizará desde el ámbito más próximo a las personas”⁴⁶, en coherencia con el principio de proximidad tradicionalmente afirmado en este campo tanto en el ámbito estatal⁴⁷ como en el comunitario⁴⁸

La 20ª sesión de la “Unión Intermunicipal” del PP, celebrada en Almería los días 19 y 20 de enero de 2013 da la primera señal de cambio en el régimen competencial de los servicios sociales al incluir entre sus conclusiones una valoración positiva de “las medidas de reforma para la administración local propuestas por el gobierno”, destacando como una de las “novedades más significativas (...) que las competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales recaigan de manera íntegra en las CC.AA.”⁴⁹. El 15 de febrero siguiente, el Consejo de

⁴⁶ Cfr., pág. 11.

⁴⁷ En este sentido, art. 4.l) LSSG, relativo al principio de “descentralización y proximidad” y, en general el resto de las leyes autonómicas de servicios sociales. Vid. BELTRÁN AGUIRRE (2005): 214 y ss. Indíquese que el consenso casi general acerca de la vigencia del principio convive en ciertos autores con la crítica al “centralismo autonómico “ligado a la defensa de las competencias locales en la materia (en este sentido AZNAR LÓPEZ (2001). En contra se manifiesta AA.VV. (2009): 14: “la descentralización territorial de los servicios sociales entraña necesariamente el problema de la desigualdad de protección” .

⁴⁸ Vid. *Comunicación de la Comisión sobre los Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea*, COM(2006) 177, que tras reconocer que los servicios sociales se caracterizan, en el conjunto de la UE, por su “integración marcada en una tradición cultural (local); en particular, esto se advierte en la proximidad entre el proveedor del servicio y el beneficiario, lo que permite tener en cuenta las necesidades específicas de este último”, concluye que una nota común a los procesos de modernización de los servicios sociales en los diferentes Estados es la “descentralización de la organización de servicios hacia el nivel local o regional”.

⁴⁹ Las “medidas de reforma” a que se refiere este documento del PP hacían referencia, sin duda, a un nuevo borrador de Anteproyecto en el que ya se preveía, de acuerdo con el “Informe sobre el

Ministros aprueba el Anteproyecto de la LRSAL en el que las competencias locales quedaban reducidas a la “evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, formulación que, a la postre, habría de ser definitiva. Avalada por el Consejo de Estado, esta reordenación logró resistir las críticas y presiones ejercidas por los profesionales y usuarios de los servicios sociales municipales⁵⁰ y las asociaciones de municipios⁵¹, manteniéndose sin cambios durante todo el proceso de elaboración de la LRSAL.

La justificación gubernamental de este cambio reside, en primer término, en la calificación como “impropias” de la mayoría de las competencias ejercidas por los municipios en este ámbito⁵². Sin embargo, ni los “centros de mayores”, ni la “ayuda a domicilio para discapacitados”, ni la “promoción de la conciliación laboral de las mujeres”, ni la “inmigración” y el “apoyo social a minorías étnicas” ni tampoco, en fin, “el establecimiento de equipos de atención social especializada” pueden ser consideradas, a la luz de la legislación autonómica en materia de servicios sociales, como competencias impropias si por tales se entiende, de acuerdo con la definición oficial⁵³, aquéllas que (a) no se prevean como obligatorias para las entidades locales por la legislación estatal o autonómica, (b) cuya titularidad corresponda a otra administración y no hayan sido objeto de delegación o encomienda de gestión, (c) que no estén financiadas en su totalidad por la administración competente y (d) cuya prestación obedezca a demandas ciudadanas no atendidas por la administración competente. Ninguna de estas cuatro características concurre en los servicios sociales prestados por los municipios hasta

ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar de la prestación de servicios en el ámbito local y por la limitación de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas por los municipios” elaborado en diciembre de 2012 por el Instituto de Estudios Fiscales, la limitación de las competencias locales en servicios sociales. Sobre este informe, desaparecido de la página web del IEF y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, me remito a la valoración de VELASCO CABALLERO (2013c).

⁵⁰ Un completa muestra de estas valoraciones críticas puede encontrarse en <http://www.com-trabajosocial.com/paginas/anteproyecto-de-ley-de-reforma-de-administracion-local/>

⁵¹ Sirva como muestra la valoración crítica aprobada por la Federación Galega de Municipios y Provincias (FEGAMP) sobre el proyecto de ley, en la que se propone incorporar al art. 25.e) la competencia municipal de “prestación de los servicios sociales” y la inclusión en el 26, como servicio obligatorio para los municipios de más de 5.000 habitantes, de la “prestación de los servicios sociales básicos” (accesible en www.fegamp.org).

⁵² “Memoria de Impacto Normativo” del Anteproyecto de LRSAL, Ministerio de Hacienda, 26 de julio de 2013, pág. 6.

⁵³ Cfr., “Memoria ...”, cit., pág. 5.

la entrada en vigor de la LRSAL, pudiéndose pues afirmar que la misma parte de un diagnóstico errado y de un cálculo igualmente inexacto de los denominados “gastos no obligatorios” y, en consecuencia, de los supuestos “ahorros” derivados de su supresión⁵⁴. De hecho, al menos para el caso gallego, ni tan siquiera podrían ser calificadas como impropias tras la entrada en vigor de la LRSAL pues, de acuerdo con el art. 3.3.a) de la citada Ley gallega de Medidas Urgentes, “no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias⁵⁵ la continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos”.

En segundo lugar, de acuerdo con los cálculos gubernamentales, la supresión del carácter obligatorio de las competencias municipales en materia de servicios sociales supondría un ahorro suplementario de 382,1 M€ para el periodo 2014-2016⁵⁶ y ésta es una razón poderosa en tiempos en los que, como declara la Exposición de Motivos de la LRSAL, la reforma del art. 135 CE “consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas”. Con todo, el cálculo oficial parece poco realista si se repara en que, con independencia de cuáles sean sus fuentes de financiación, los servicios sociales prestados por los municipios, objeto además de drásticos recortes en los últimos años⁵⁷, no cubren ni remotamente la creciente de-

⁵⁴ Siguiendo el cálculo realizado por el IEF en el ya mencionado informe de diciembre de 2012, la Memoria gubernamental estima (pág. 39) que el gasto “impropio” representa el 28,69% del gasto municipal total y que los ahorros supondrían un 22% de la cantidad resultante.

⁵⁵ Con esta denominación, “nuevas competencias”, hace referencia el Proyecto del gobierno gallego a las competencias municipales distintas de las propias y de las ejercidas por delegación (cfr., art. 3.1), es decir, a las denominadas por el legislador estatal “competencias impropias”.

⁵⁶ Cfr., “Memoria ...”, cit., pág. 40 y ss. En este caso la cifra resulta de calcular el promedio de financiación municipal de los servicios sociales por ellos prestados en el periodo 2003-2009, que representa un 9,1% del gasto total correspondiendo el porcentaje restante a recursos procedentes de otras Administraciones.

⁵⁷ Hecho reconocido en la propia Memoria gubernamental que reconoce una reducción del 19,6% en las actuaciones municipales en materia de protección y promoción social entre 2011 y 2012 (pág. 30), concluyendo que “los municipios han anticipado ya en 2012 medidas tendentes a la racionalización y la sostenibilidad de los servicios públicos tal como recoge la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local” (pág. 31). Téngase en cuenta que las Leyes estatales de Presupuestos para 2013 y 2014 han suspendido el apartado 4 del art. 2 ter de la LO 4/2000, de Extranjería, que preveía la creación de un “fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo”. Eran estos fondos los que, en buena medida, financiaban los centros y servicios municipales dirigidos a la integración social de la población inmigrante. Del mismo modo, entre 2010 y 2014 la financiación estatal del Plan Concertado de Servicios Sociales ha pasado de 96 a 32 millones de euros mientras que los recortes en materia de de-

manda de protección social nacida de la gravísima situación social que atravesamos. Situación que, a pesar de ser reconocida por el gobierno español⁵⁸, la LR-SAL obvia completamente desmintiendo el abordaje “multidimensional” u “holístico”⁵⁹ de la problemática de la exclusión social poniendo de manifiesto, de paso, una grave descoordinación entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, impulsor de la reforma local, y el de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, promotor del Plan Nacional de Atención a la Infancia (PNAIN) 2013-2016. Y es que este último documento parece haberse redactado como si la LR-SAL no hubiese recortado las competencias locales en materia de protección social⁶⁰ ni reducido el presupuesto destinado a estas políticas.

pendencia – derivados, principalmente, de los RRDD-Ley 8/2010 y 20/2012 – han supuesto que, por primera vez desde la implantación del sistema, el gasto total en dependencia haya comenzado a descender, pasando de 6.566 millones de euros en 2012 a 6.255 millones en 2013, reducción que obedece al recorte de los recursos públicos dedicados a los dependientes ya que la aportación de los usuarios se ha incrementado sustancialmente. Vid. AA.VV (2013):13.

⁵⁸ Por más que la literatura oficial eche mano de los eufemismos para referirse a ella: “uno de los efectos de la crisis económica actual ha sido el aumento en el número de personas que viven en hogares con muy baja intensidad de empleo, lo que conduce a la necesidad de desarrollar e implantar medidas dirigidas a combatir la exclusión social y la pobreza” (cfr., *Plan Nacional de Reformas 2013*, PNR, p. 91). De forma más clara, el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016*, PNAIN, presentado en diciembre de 2013, reconoce la negativa evolución de la situación social y el incremento de la pobreza desde 2008: “La adversa evolución descrita hace que, en 2012, el número de personas en España en riesgo de pobreza y exclusión social haya alcanzado los 13,1 millones, cifra que se situaba en 11,1 millones de personas en 2008. Ello da una idea del reto al que se enfrenta la lucha contra la pobreza y la exclusión social en nuestro país, que debe atender y dar respuesta en la actualidad a 2 millones de personas más que en 2008. Por otra parte, y desde el punto de vista comparativo, la evolución de la pobreza y la exclusión social en España a lo largo de la crisis ha sido mucho más severa que en el conjunto de la Unión Europea”.

⁵⁹ Cfr., PNAIN, p. 7.

⁶⁰ El PNAIN apuesta por la continuidad del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales a fin de “Mantener la red de servicios sociales del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales a través de las prestaciones básicas de: información y orientación y apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio y calidad de vida en el entorno personal, integración social en el entorno comunitario y fomento de la solidaridad, prevención e inserción social y alojamiento alternativo (albergues)” y “Atender las situaciones de privación material severa de las familias con hijos a cargo a través de los Servicios Sociales en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas” (p. 54). Repárese en que el objetivo del Plan Concertado no es otro que el de mantener una red básica de infraestructuras y servicios sociales de competencia municipal. También el II Plan Nacional Estratégico para la Infancia y la Adolescencia 2013-2016 (PENIA), publicado en abril de 2013, parece haberse elaborado con desconocimiento absoluto de la tramitación de la LR-SAL, al seguir previendo la participación municipal en “Impulsar y consolidar sistemas de gestión de calidad, evaluación y buenas prácticas en los programas y servicios especializados en la protección de los menores de edad” (p. 45).

El caso es que, contradicciones aparte, la LRSAL viene a romper el consenso existente acerca de cuál debe ser el mínimo común denominador de servicios sociales prestados desde los municipios. Consenso que arranca con el Plan Concertado, acordado en 1988 entre el Estado y las CC.AA., se plasma nueve años después en el *Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria*⁶¹ y se recoge, en la actualidad, en la práctica totalidad de las leyes autonómicas de servicios sociales. En concreto, de las cuatro ámbitos básicos contemplados en el Plan Concertado de 1988 – a saber: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia y, por último, prevención e inserción social – la LRSAL contempla únicamente el primero, complementado con una actuación de emergencia (“atención inmediata”) que, como bien se ha apuntado, supone el retorno a una concepción asistencialista de la protección social, más propia de la antigua beneficencia que de los servicios sociales tal y como éstos son concebidos en las leyes autonómicas y en su prestación práctica por los ayuntamientos⁶².

2. La delegación de las competencias en materia de servicios sociales.

El 26 de noviembre de 2013 el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, C. MONTORO ROMERO, anunció en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado que es voluntad del gobierno promover que las CC.AA. deleguen las competencias en materia de servicios sociales en las entidades locales, ya que éstas “son las que mejor saben hacerlas, con la previsión de la ley que se establece con las garantías financieras para que de esa forma garanticemos todas las prestaciones económicas en nuestro país propias del Estado del bienestar: la educación, la sanidad, pero también de una manera muy especial las prestaciones sociales, que son las que salen reforzadas en este proyecto de ley”⁶³. Un anuncio aparentemente contradictorio con el contenido del PRLSAL que en ese momento se estaba discutiendo en la cámara alta ya que, cabría preguntarse, si en la práctica todo va a seguir igual, es decir, si los ayuntamientos van a seguir prestando los mismos servicios sociales que antes de la reforma ¿para qué recortar sus

⁶¹ Vid. GUTIÉRREZ RESA (2001): 105.

⁶² Vid., en este sentido, el documento elaborado por el Consejo General del Trabajo Social *El Trabajo Social ante la reforma de la Administración Local*, 2013, para el cual “La concepción economicista del anteproyecto aleja a los servicios sociales de las concepciones garantistas del estado del bienestar que se habían conseguido alcanzar en España y regresan a formas benéficas y asistencialistas, como se refleja en la misma terminología utilizada: el primer borrador se refería a “asistencia social” y el último a “necesidad y exclusión social”, sin tener en cuenta la prevención o la promoción ni referirse en ningún momento a los derechos de ciudadanía” (p. 10).

⁶³ Cfr., *Diario de Sesiones del Senado*, nº 243, p. 21.

competencias en la materia? O, dicho de otro modo, ¿qué diferencia el ejercicio de estas competencias por delegación de su prestación como competencias propias?

De entrada, una primera diferencia salta a la vista: la prestación por delegación de los servicios sociales supone otorgar a la Comunidad Autónoma delegante importantes poderes de dirección y control, expresamente previstos en el nuevo art. 27.7 LRSAL, y que parecen difícilmente compatibles con el concepto de autonomía local recogido en la jurisprudencia constitucional tal y como, con carácter general, advierte el Consejo de Estado en su informe⁶⁴.

Por otro lado, y aunque el ministro lo niegue⁶⁵, este cambio guarda una relación directa con los objetivos de consolidación fiscal que el gobierno quiere lograr, principalmente, recortando el gasto público social⁶⁶. Desde este punto de vista, desaconsejadas por el Consejo de Estado las vías del “coste estándar” y de la “evaluación de servicios” de la DA 10ª del APLRSAL, la delegación a los municipios de competencias de las que previamente han sido privados supone que los servicios sociales, en el caso que nos ocupa, pasen a ser completamente dependientes de las disponibilidades presupuestarias, menguantes, de la Administración delegante. Y por si la evolución negativa prevista por el gobierno para el gasto social no bastase, la LRSAL introduce una garantía adicional: la Comunidad Autónoma debe asegurar la financiación al 100% de la competencia que se delega, “siendo nula sin dicha dotación” (art. 27.6 y 57bis LRSAL). De modo que sí, como es de prever⁶⁷, los recursos autonómicos no cubren el servicio tal y co-

⁶⁴ En el cual, tras indicar que “no puede sin más afirmarse que la regulación en proyecto atente contra la garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la LBRL” advierte, no obstante, que la reordenación competencial pretendida produce “una considerable constricción de la autonomía de los Municipios” (cfr., *Diario ...*, cit., pág. 7).

⁶⁵ Al indicar que la LRSAL no se justifica, en contra de lo expresamente declarado en su Exposición de Motivos, en la “necesidad de corregir el déficit”. Se trataría de “una ley distinta, es una ley que va a la calidad de los servicios públicos en términos competenciales, pero no estamos acometiendo esta ley por la necesidad o por la significancia del déficit público de nuestras corporaciones locales” (cfr., *Diario ...*, cit., pág. 19).

⁶⁶ El Programa de Estabilidad 2013-2016 calcula que el impacto de los RRDD-Ley 14/2012 y 16/2012, supondrá en materia educativa y sanitaria un recorte de gasto de 6.000M€ en 2013 y de 2.000M€ en cada uno de los ejercicios siguientes, a lo que hay que sumar un recorte suplementario de 1.200M€ en dependencia en 2013 y de 500M€ en cada uno de los siguientes ejercicios (pág. 38).

⁶⁷ Recuérdese que, según las estimaciones oficiales, las CC.AA. cubrieron en 2009 el 70,4% del gasto municipal en servicios sociales, por un 13,7% del Estado, un 5,7% de las Diputaciones Provinciales y un 10,2% de recursos propios municipales. Las tendencias son importantes: si entre 2003 y 2009 la aportación estatal se redujo en 12 puntos, la autonómica creció más de 22, la provincial en 2,8 y la municipal se contrajo casi 13 puntos (Cfr., *Memoria ...* cit., pág. 41).

mo éste venía siendo prestado por los municipios, no habrá más remedio que reducirlo, cuantitativa o cualitativamente, o incrementar el copago exigido a sus destinatarios. Éste parece ser el objetivo del gobierno concretado en el “ahorro” de 382,1 millones de euros en servicios sociales entre 2013 y 2016.

Como cláusula de cierre, la LRSAL dispone que la delegación no puede suponer “un mayor gasto de las Administraciones Públicas” (art. 27.1, párrafos segundo y tercero). Por consiguiente, lejos de situar el debate en el campo del discutido principio de no regresión de los derechos y conquistas sociales⁶⁸ la reforma consagra legalmente el principio contrario: la no progresión. Y lo hace, además, con una base material y competencial discutible. Materialmente, porque lo que se colige de la CE y de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado español en la materia es, en todo caso, el principio de no regresión⁶⁹. Y, competencialmente, porque dentro del respeto a las obligaciones de estabilidad presupuestaria, la asignación de mayores o menores recursos a unas u otras finalidades es un componente esencial de la autonomía presupuestaria de las CC.AA. y de los EE.LL., tal y como recuerda la jurisprudencia constitucional⁷⁰ y, en relación con el finalmente desechado concepto de “coste estándar”, el informe del Consejo de Estado con argumentos perfectamente aplicables a la limitación que ahora se comenta⁷¹.

⁶⁸ “La incapacidad del sector público para garantizar determinadas prestaciones, que pueden dejar de ser obligatorias, podría llegar a comportar un retorno de hecho a la beneficencia si admitimos, sin más, la reversibilidad de los derechos sociales”, cfr., AGUADO I CUDOLÁ (2012): 63. Sobre el principio de irreversibilidad en general vid. PONCE SOLÉ (2013): *in totum*.

⁶⁹ Vid., en el sentido indicado en el texto, el art. 2.1 PIDESEC; artículo G, Parte V, de la Carta Social Europea o el párrafo final de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales de los Trabajadores.

⁷⁰ “En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6, citada, entre otras, por la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 14).

⁷¹ Según el Informe del Consejo de Estado, la autonomía local “lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes inherentes a tal prestación. Por ello, exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida” (p. 8).

3. Asunción autonómica de las competencias locales en materia de servicios sociales.

La DT 2ª LRSAL completa la reordenación competencial en materia de servicios sociales regulando los plazos y las condiciones para la asunción efectiva por las CC.AA. de las competencias que antes ejercían municipios, Diputaciones y otros entes locales. En este sentido, si ya resultaba dudoso que la legislación básica de régimen local pudiese limitar – excediéndose en su función de aseguramiento de mínimos – las competencias municipales en el ámbito de la protección social, con más razón puede cuestionarse que regule imperativamente cómo, cuándo y con qué efectos han de asumirlas las CC.AA.

El proyecto de ley establecía un plazo de un año⁷² para que las CC.AA., previa elaboración de un plan para la “evaluación, reestructuración e implantación” de estos servicios, asumiesen su “cobertura inmediata” salvo que optasen, en los términos ya examinados, por su delegación. En todo caso, transcurrido ese plazo sin que la Comunidad Autónoma hubiese asumido las competencias o procedido a delegarlas, éstas seguirían siendo ejercidas por los municipios con cargo a la Comunidad Autónoma, pudiendo el Estado efectuar retenciones en las transferencias que hubiese de satisfacer a la hacienda autonómica por aplicación de su sistema de financiación en el caso de que aquella no transfiriese a los municipios los recursos precisos para la prestación de los referidos servicios. Estas previsiones de la DT 2ª se completaban con lo dispuesto en la DA 6ª en cuya virtud, “a los solos efectos de transferencias previstas en esta Ley, se establecerá por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la metodología para valorar el coste de los servicios transferidos”, previsión introducida en el proyecto de ley una vez descartado el concepto de “coste estándar” que aparecía en el Anteproyecto. En cualquier caso, se mantiene la prohibición de que la gestión autonómica de los servicios sociales pueda suponer un “mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas”.

Durante el debate en el Congreso, la inclusión de una enmienda del GP Popular supuso ampliar de uno a dos años⁷³ el plazo para la efectividad de la transferencia y la ampliación de las entidades locales afectadas incluyendo, además de los municipios, las “Diputaciones Provinciales o entidad equivalente o cualquier

⁷² Estableciendo una diferencia difícilmente justificable respecto del plazo de cinco años previsto para la transferencia de las competencias educativas y sanitarias, ámbitos en los cuales, a diferencia de los servicios sociales, las competencias municipales presentan una complejidad menor y tienen un marcado carácter auxiliar y secundario respecto de las asumidas por las CC.AA .

⁷³ Hasta el 31 de diciembre de 2015.

otra Entidad Local”. Esta ampliación del ámbito subjetivo de la DT 2ª debe conjugarse, operación no siempre sencilla, con lo dispuesto en las DDAA 3ª, relativa a las “competencias autonómicas en materia de régimen local”⁷⁴ y 6ª, referida específicamente a las comarcas⁷⁵. En cuanto al régimen especial previsto en la DA 1ª para el País Vasco todo indica, sin perjuicio de las especialidades previstas en la citada disposición, que la DT 2ª también se aplica a las Diputaciones Forales⁷⁶.

Finalmente, sendas enmiendas del GP Popular⁷⁷ acabaron de perfilar, durante su tramitación en el Senado, la redacción final de esta disposición al remitir la valoración de los servicios transferidos a las “normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales” suprimiendo, en consecuencia, la habilitación concedida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la DA 7ª para calcular el coste efectivo de los mismos. “Patada hacia adelante” que al hacer depender la reordenación competencial pretendida en la LRSAL de la negociación del nuevo sistema de financiación autonómica⁷⁸ prelude una más que probable ampliación del plazo de dos años previsto en la DT 2ª. De hecho, el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL, elaborado por la Xunta de Galicia, prevé, en su DA 4ª, que mientras no se establezcan los nuevos sistemas de financiación autonómica y de haciendas locales, “las competencias que debe asumir la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación, salud y servicios sociales (...) continuarán siendo prestadas por los municipios”, de modo que sólo cuando aquellos sistemas hayan sido establecidos se iniciará el correspondiente procedimiento de traspaso.

⁷⁴ Concretamente con lo establecido en el apartado segundo, de acuerdo con el cual “En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”.

⁷⁵ Supuesto en el cual habrá de determinarse el alcance del “respeto” a que este precepto se refiere (“Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”).

⁷⁶ Dada la referencia expresa que la DA 1ª efectúa a la DT 2ª.

⁷⁷ Cfr., enmiendas nº 443, de modificación de la DT 7ª, y 439 de supresión, en coherencia con la anteriormente citada, de la DA 7ª.

⁷⁸ Dado que la vigencia del actual venció el 31 de diciembre de 2013, el presidente del gobierno español se comprometió a negociar un nuevo sistema en 2014 (http://politica.clpais.com/politica/2013/10/14/actualidad/1381747121_050059.html).

III. CONCLUSIONES

A la vista de estos datos cabe cuestionar que el ahorro de recursos públicos sea el fin único de la reforma. Junto a él, la retirada de la prestación pública de los servicios sociales abre la puerta a su provisión privada, bien directamente, bien de forma indirecta mediante alguna de las fórmulas previstas en la legislación de contratos del sector público. De hecho, tal y como expresamente declara su preámbulo, uno de los objetivos de la LRSAL es, precisamente, “favorecer la iniciativa económica privada” acometiendo, indica el Plan Nacional de Reformas 2013, “una regulación favorable” a la misma que en materia de servicios sociales se materializa por vías diversas:

Estableciendo, como ya fue apuntado, un tope máximo a la cantidad de recursos públicos que se pueden dedicar a su financiación, limitación que se hace especialmente intensa cuando la entidad local se encuentre intervenida, supuesto en el cual el art. 116 bis LRSAL mantiene el mecanismo de “evaluación” de los servicios locales de la DA 6ª del Anteproyecto, desechado con carácter general tras el informe del Consejo de Estado y que, como se sabe, abocaba a la gestión indirecta de los servicios mínimos municipales⁷⁹.

Supeditando la prestación de servicios adicionales a los establecidos en los nuevos art. 25 y 26 LBRL, a la “sostenibilidad financiera” de la entidad local (art. 7.4 LRSAL).

Y condicionando el ejercicio de la iniciativa pública local para el ejercicio de actividades económicas –dentro de las que deben incluirse los servicios sociales– a “un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial” (art. 86 LBRL), cláusula aplaudida por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y que coincide, en gran medida, con las recomendaciones realizadas por este organismo en su informe sobre el anteproyecto⁸⁰.

⁷⁹ Téngase en cuenta que en estos supuestos, de acuerdo con la nueva DA 16ª LBRL, basta el acuerdo de la Junta de Gobierno Local para aprobar “a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas”.

⁸⁰ Llama la atención que, al remitir el Anteproyecto de LRSAL a la CNC, el Gobierno considere que el mismo afecte a la competencia (art. 25.a LDC) y no a los consumidores y usuarios

En este punto la LRSAL atiende las demandas de un sector empresarial, que supo anticiparse y sacar partido de las oportunidades de negocio de la Ley de Dependencia⁸¹ y que ahora procura nuevos campos para expandirse⁸² y más recursos públicos para compensar las pérdidas provocadas por la crisis. Porque en realidad lo que se pretende reducir no es el gasto público: éste se tolera, siempre y cuando se dirija a financiar el sector privado. Lo que se combate es la prestación pública directa de servicios en los que las empresas adviertan importantes oportunidades de lucro. Es por ello que el cambio fundamental debe buscarse no tanto – aunque también – en la reducción de la cantidad de recursos destinados a protección social, como en el trasvase de los mismos desde los capítulos destinados al gasto e inversión pública directa a los que recogen los dirigidos a financiar gasto corriente e inversiones de entidades privadas. Comparando presu-

afectados por esta nueva regulación de los servicios públicos locales, máxime cuando el art. 39.1 del RD-Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el TR de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios prevé expresamente que el Consejo de Consumidores y Usuarios será “oído en consulta, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de ámbito estatal relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios”.

⁸¹ Vid., en este sentido, diversos informes de consultoras privadas como Deloitte (*Ciudadanos mayores*, 2009, accesible en https://www.deloitte.com/assets/Dcom-Spain/Local%20Assets/Documents/es_Ciudadanos%20mayores%281%29.pdf), y los diferentes estudios encargados por la patronal del sector sobre *Perspectivas de futuro de los recursos de atención a la dependencia: el sector residencial*, tanto el elaborado en 2005 como su actualización de 2006 - <http://www.asociacion-aeste.es/comun/documentacion/residencial2.pdf> - y *Perspectivas de futuro de los servicios de atención a la dependencia. El Servicio de Atención a Domicilio (SAD)*, 2008, <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/deloitte-sad-01.pdf> o PriceWaterhouseCoopers (*Situación del Servicio de Atención Residencial en España*, 2010, <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/ondategui-situacion-01.pdf>) que, como el último citado, concluyen “que existe una oportunidad importante de desarrollo del sector residencial para los próximos años sobre la base de una buena colaboración público-privada” (pág. 32).

⁸² Resulta elocuente a este respecto el informe elaborado en 2012 por la Comisión de Concesiones y Servicios de la CEOE *El sector de las infraestructuras públicas en régimen de concesión y de los servicios públicos en España. Propuestas para el periodo 2012-2016* (puede consultarse en http://www.ceoe.es/resources/image/informe_comision_concesiones_servicios_ceoe_2012.pdf), en el que tras destacar el potencial de empleo del sector de la dependencia, dado el retraso español con relación a la media europea se proponen diferentes medidas (financiadas, todas ellas, con recursos públicos) “a fin de atraer la inversión privada hacia el sector de atención a la dependencia” (p. 47). De hecho, en el análisis de los PGE para 2014, la CEOE “echa en falta algún programa o partida destinada a la necesaria implantación de un sistema socio-sanitario” (cfr., *Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social para 2014 desde una perspectiva empresarial*, p. 43 y 44, http://www.ceoe.es/resources/image/ic_pge_2014_2.pdf) operación que la CEOE defiende que se realice a través de la colaboración público-privada.

puestos iniciales, entre 2012 y 2013 el capítulo VI de los Presupuestos Generales del Estado experimentó una reducción del 26%⁸³ en tanto el capítulo VII experimentó un incremento del 52% sólo explicable por la proliferación de las fórmulas concesionales o, más en general, de las indebidamente denominadas operaciones de “financiación privada” de infraestructuras públicas⁸⁴.

Otra cosa es que esta privatización de los servicios sociales resulte eficaz y eficiente. La evidencia parece apuntar en sentido contrario, al indicar que la planificación privada de la protección social privilegia las actividades más rentables y más caras – atención residencial – en detrimento de otras como la atención a domicilio que siendo más intensivas en empleo y respondiendo mejor a las demandas de los usuarios (que, en general, quieren permanecer en su entorno familiar y social), resultan además menos costosas⁸⁵.

En todo caso, presentados ya varios recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL, habrá que comprobar cuál es el efecto práctico de la misma tras pasar por el tamiz de las normas autonómicas de transposición, expuestas también ellas a una eventual impugnación gubernamental ante el TC, con la posibilidad de quedar suspendidas hasta la resolución del recurso. Sea como fuere, iniciativas como la Ley gallega de Medidas Urgentes, apunta hacia una importante relativización de conceptos centrales en el sistema de la LRSA, en especial el de competencias impropias y, en lo que afecta al traspaso de los servicios sociales municipales a las CC.AA., a una importante ampliación del plazo de dos años inicialmente previsto.

⁸³ Reducciones que la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016* eleva – hay que pensar que refiriéndose a estimaciones de ejecución real del presupuesto – hasta el 42% (pág. 30).

⁸⁴ El ya citado *Programa de Estabilidad*, que en un principio achaca este incremento a las transferencias realizadas a la CNE para financiar “determinados costes del sector eléctrico” (pág. 28) reconoce finalmente que “las inversiones del Estado en infraestructuras no se agotan en el capítulo de inversiones reales sino que se complementan con las inversiones que los Ministerios (principalmente el de Fomento) realizan a través de los capítulos de transferencias de capital y activos financieros” (pág. 30). En el mismo sentido, con datos de 2011, el documento elaborado por la asociación empresarial ForoPPP, *Recomendaciones para el desarrollo sostenible de colaboración público privada en infraestructuras*, pág. 2-3.

⁸⁵ “Una parte importante del crecimiento de la rama se debe a la expansión de las residencias para personas de edad avanzada. En cambio, la buena práctica en esta área, que coincide con los deseos de los afectados, aconseja concentrar el esfuerzo en la ampliación de las prestaciones para la permanencia en el domicilio”. AA.VV. (2009): 8.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2012): “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, en *El Marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona.

ALEMÁN BRACHO, María del Carmen (1993): “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, en *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social* n° 2.

ALMEIDA CERREDA, Marcos. (2011): “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, *Tratado de Derecho Municipal*, t. III. Iustel, Madrid, págs. 2701-2734.

AA.VV. (2013): *XI Informe sobre el Desarrollo y Evaluación Territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, (<http://www.directoressociales.com/images/documentos/novedaddiscusion/xi%20%20dictamen%20c.pdf>)

AA.VV. (2009) *Selección de criterios y propuestas del SIPOSO para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Polibea, Madrid (http://www.siposo.com/wp-content/uploads/2012/03/cuadeno_siposo1.pdf)

AYMERICH CANO, Carlos (2013): “Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional”, *RVAP* n° 97, págs. 221-257.

AZNAR LÓPEZ, Manuel (2001): “Aspectos jurídicos de los servicios sociales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* n° 30, págs. 55-86.

BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (2005): “Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación”, en *Documentación Administrativa* N° 271-272.

CASADO, Demetrio (2011): “La descentralización territorial de los servicios sociales públicos. Problemas”, en *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, Caritas-FOESSA, Madrid, págs. 177-198.

CERDEIRA GUTIÉRREZ, Isabel (1987): “Los servicios sociales, del franquismo a la Constitución”, *Cuadernos de Trabajo Social*, n° 0, págs. 135-158.

GUTIÉRREZ RESA, Antonio (2001): “El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España (once años de Plan Concertado)”, *REIS* n° 93, 2001, págs. 89-132.

MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo (1984): *Materiales para una Constitución*, Akal, Madrid.

MÍGUEZ MACHO, Luis; ALMEIDA CERREDA, Marcos; SANTIAGO IGLESIAS, Diana (2013): “Crisis del Estado de Bienestar y Servicios Públicos Locales ¿de los Servicios Sociales a la Asistencia Social Primaria?”, *Crisis Económica y Crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, J.L. Piñar Mañas (coord.), CEU, Madrid, 509-520.

PONCE SOLÉ, Juli (2013): *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2013a): “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, págs. 23-60.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2013b): “Sobre la validez y aplicabilidad de la futura Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Boletín del Instituto de Derecho Local* n° 47, (http://www.idluam.org/images/files/boletines/index_boletin47_archivos/Page426.htm)

VELASCO CABALLERO, Francisco (2013c): “Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Una reforma sin fundamento y, por lo tanto, arbitraria”, en *Boletín del Instituto de Derecho Local* n° 44, (http://www.idluam.org/images/files/boletines/index_44_3_archivos/Page426.htm)

VILÁ, Antoni (2011): “Los cambios legislativos en materia de servicios sociales”, en *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, Caritas-FOESSA, Madrid, págs. 17-45.