



UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
FACULTAD DE DERECHO
GRADO EN DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**EL IMPACTO DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y
SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
EN LOS SERVICIOS SOCIALES**

THE IMPACT OF THE LAW OF RATIONALIZATION
AND SUSTAINABILITY OF THE LOCAL GOVERNMENT

Autor

Ana Isabel Hernández López de Vergara

Director

Francisco Villar Rojas

Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas
Área de Derecho Administrativo

Curso 2015/2016
Convocatoria de julio

RESUMEN

Este trabajo analiza el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en los servicios sociales. Para ello, se aborda el estudio de las modificaciones que introduce la Ley, tanto en el marco competencial general de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, como en el ámbito concreto de los servicios sociales. Por otro lado, se pone de manifiesto el difícil encaje constitucional que tiene la reestructuración del régimen competencial de las Comunidades Autónomas y los entes locales mediante el análisis de la STC 41/2016. Asimismo, estudiamos el efecto de la reforma en la Comunidad Autónoma de Canarias, a nivel insular y municipal.

ABSTRACT

This study analyses the impact of Law 27/2013, on December 27, on the rationalization and sustainability of the local government in the social services. To this end, we investigate the changes that this law introduces in the general competence framework of Law 7/1985, on April 2, which regulates the bases of local government; and also, its impact on social services. On the other hand, this study highlights the difficult constitutional adaptation that has the reorganisation of the competences regime at the Autonomous Communities and local authorities, by analysing the Constitutional Court verdict 41/2016. We study, as well, the effect that the reform has in the Autonomous Community of the Canary Islands, on insular and municipal levels.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	6
2.1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA: DE LA BENEFICENCIA A LOS SERVICIOS SOCIALES	6
2.2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	9
<i>A. “Seguridad social”, “asistencia social” y “servicios sociales” como conceptos jurídicos diferenciados</i>	9
<i>B. Objeto</i>	12
III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS SOCIALES	13
3.1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES	13
<i>A. Competencias del Estado</i>	13
<i>B. Competencias de las Comunidades Autónomas</i>	14
<i>C. Competencias de los entes locales</i>	15
3.2. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO COMPETENCIA PROPIA DE LOS MUNICIPIOS	16
<i>A. En la Ley de Bases del Régimen Local</i>	16
<i>B. De acuerdo con la normativa autonómica</i>	17
<i>C. Desglose de las competencias municipales en materia de servicios sociales</i>	18
3.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE CANARIAS DE 1987	19
IV. LA REORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2013	20
4.1. LAS RAZONES DEL CAMBIO	20
4.2. EL NUEVO REPARTO DE COMPETENCIAS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS SERVICIOS SOCIALES	21
4.3. EL RÉGIMEN TRANSITORIO	25
4.4. RESULTADO TEÓRICO DE LA REFORMA	27
4.5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA	28
V. INCIDENCIA DE LA LEY 27/2013 EN CANARIAS SEGÚN LA STC 41/2016	31
5.1. LAS COMPETENCIAS INSULARES	31
<i>A. Régimen competencial resultante de la reforma estatal</i>	31
<i>B. Marco competencial en la Ley de Cabildos Insulares</i>	33
5.2. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES	34
VI. CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFÍA	38

I. INTRODUCCIÓN

En 2012 el gobierno español anunció una ambiciosa reforma estructural de la Administración local. Era la respuesta del Ejecutivo a la demanda de medidas que le exigía la Unión Europea para luchar contra el déficit y la deuda pública. Sin embargo, el Proyecto de ley elaborado por el Consejo de Ministros suscitó las críticas de la Federación Española de Municipios y Provincias y recibió importantes reparos por parte del Consejo de Estado; lo que motivó, finalmente, la remisión al Parlamento de una reforma “descafeinada”. La expectativa del Gobierno es que la reforma permitiría ahorrar 8.000 millones de euros a las arcas públicas.

Con todo, el texto debatido por las Cortes Generales únicamente contó con los votos favorables de los parlamentarios del PP, del PNV y de UPN, dando lugar a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). En contra de la reforma se posicionaron UPyD, CiU, Izquierda Plural, Grupo Mixto y PSOE, que anunció la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional. Además, la aprobación de la Ley ha sido recurrida en inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Extremadura y Navarra.

Como ha señalado el profesor VILLAR ROJAS, el primer objetivo de la norma es clarificar las competencias y eliminar la intervención municipal sobre materias cuya responsabilidad es autonómica. El paradigma es la actuación en materia de educación, asistencia sanitaria y prestación de servicios sociales. Ello contrasta con la justificación histórica de la delimitación de las competencias de municipios y provincias en la legislación estatal de régimen local, afectando, sustancialmente, al régimen de competencias establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)¹.

Tras la aprobación de la Ley no han sido menos las críticas recibidas desde todos los sectores, que califican la reforma de poco respetuosa con la autonomía local; críticas que arrecieron tras la STC 41/2016, que declaró inconstitucional algunos preceptos de la Ley. En el centro de la polémica se sitúa, precisamente, la supresión de las competencias municipales en materia de servicios sociales; medida que se ha calificado

¹ VILLAR ROJAS, F. (2014): “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista El Cronista* nº 46 (Iustel - 2014), disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/> (última consulta: 30-06-2016).

–desde la oposición al Gobierno- como “un grave atentado a los ayuntamientos y a los ciudadanos” y como “un paso más para la privatización de los servicios sociales”².

Es la repercusión de esta reforma competencial y la polémica suscitada en torno a los servicios sociales lo que nos ha motivado a elegir este tema como Trabajo Fin de Grado. El objetivo principal es analizar el alcance de la reforma, poniendo de manifiesto el divorcio existente entre el sistema competencial diseñado por el legislador estatal y la realidad imperante.

Para llevar a cabo esta tarea hemos estructurado el trabajo en cuatro partes o bloques temáticos:

En primer lugar, se aborda una aproximación histórica y conceptual del tema, con el fin de contextualizar el alcance de la reforma y delimitar los servicios afectados por la LRSAL.

En segundo lugar, analizamos el régimen jurídico de los servicios sociales, con especial referencia al marco competencial constitucional y legal, tanto con referencia a la legislación estatal básica en materia de régimen local (LBRL), como a la legislación autonómica sectorial (integrada, principalmente, por la Ley de Servicios Sociales de Canarias de 1987).

A continuación, estudiamos el nuevo reparto de competencias en materia de servicios sociales que resulta de la reforma de 2013, explicando tanto el régimen ordinario como su régimen transitorio; para concluir comentando la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 41/2016, que declara la inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda.

El último bloque analizar la incidencia de la LRSAL en la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto a nivel insular como municipal; y, en particular, las consecuencias derivadas de la aprobación de las nuevas Leyes de Cabildos y de los municipios de Canarias de 2015.

Como cierre del trabajo, se acompañan unas breves conclusiones, a modo de sinopsis de los temas estudiados.

² “La reforma local, un paso más para la privatización de los servicios sociales”, noticia de prensa publicada en el periódico digital [nuevatribuna.es](http://www.nuevatribuna.es/), el 17 de octubre de 2013, disponible en <http://www.nuevatribuna.es/> (última consulta: 30-06-2016).

II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

2.1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA: DE LA BENEFICENCIA A LOS SERVICIOS SOCIALES.

La aproximación histórica de los servicios sociales nos permitirá comprobar el papel que estos han desempeñado tradicionalmente en la sociedad, y su relevancia dentro del Estado Social de Derecho; así como el protagonismo que, desde un principio, han tenido los municipios en esta materia.

En este sentido, cabe destacar que los actuales servicios sociales son los herederos de la antigua *beneficencia pública*. Su origen se remonta a la Edad Moderna, momento en el que empieza a plantearse en algunas ciudades la necesidad de establecer un sistema de ayuda social pública para atender las situaciones de necesidad. Es así que el primer plan municipal de beneficencia pública aparece en la ciudad de Brujas en 1526³.

No obstante, no será hasta la revolución francesa cuando aparece el concepto de *asistencia social* considerado como un sistema de protección social. Es así que el Estado empieza a ocuparse de los problemas de los pobres y marginados como una obligación inherente a sus competencias y no como una tarea residual, si bien es la iglesia la que mantiene el peso mayoritario de la asistencia a estos sectores de la sociedad.

En España, este fenómeno se produce adentrado ya el siglo XIX, con la transición del feudalismo al capitalismo a manos de los diferentes gobiernos liberales. Dos son los motivos principales que dan lugar al mismo: de una parte, las políticas desamortizadoras de bienes comunales y eclesiásticos, que provocaron el empobrecimiento tanto de los ayuntamientos como de la Iglesia y, con ello, de los centros benéficos (hospitales y asilos) sostenidos por las órdenes religiosas; y, de otra parte, el progresivo abandono de las tierras por parte de los campesinos, que se ven obligados a buscar el sustento en las ciudades, lo que provoca la aparición de hordas de desarraigados y pobres (lo que, a su vez, es causa de epidemias, como la tuberculosis o el cólera).

En este contexto político y social, el Gobierno no podía ya derivar el problema hacia las autoridades eclesiásticas y la caridad privada; lo que fuerza la aparición de una

³ DE LAS HERAS PINILLA, P. (1998): "Bienestar social y sistema de servicios sociales en España", en FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (Coord.): *Estado de bienestar: perspectivas y límites*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp. 217 y ss.

beneficencia pública, que pretende ocupar el lugar dejado por las órdenes religiosas. Ello da lugar a la aparición de la primera *Ley de Beneficencia de 1821*, aprobada bajo el mandato del Trienio Liberal, que poco antes había expulsado a los jesuitas.

Sin embargo, el Estado y, especialmente, las entidades locales carecían de los recursos necesarios para atender en exclusiva la tarea de beneficencia. Es así que, en 1833, en plena transición entre el mandato de Fernando VII y la Regencia de María Cristina, se lleva a cabo la primera reglamentación, conciliando la beneficencia pública y privada; dualismo que se mantendría con la *Ley de Beneficencia de 1849* y el *Reglamento de 1852*, aprobados bajo el liberalismo moderado⁴.

Los servicios sociales junto con el sistema de seguridad social, que surge con posterioridad (pensiones, sanidad, desempleo)⁵, definirán la política de *bienestar social* como sello de identidad del Estado Social de Derecho. Pese a todo, desde un punto de vista jurídico, en España los servicios sociales han permanecido tradicionalmente en un segundo plano. Esto tiene su reflejo en el marco normativo preconstitucional, caracterizado por la ausencia de una regulación expresa. Quizás ello justifique la escasa atención que la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) otorga a los servicios sociales, como veremos más adelante.

Esta situación comienza a cambiar tras la CE de 1978. Durante la década 1982-1992 aparecen las primeras leyes autonómicas sobre acción social y servicios sociales⁶. En el caso de Canarias, lo sería por la *Ley 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales*, cuyo objetivo prioritario –a decir de la exposición de motivos– consiste en “*la prevención y eliminación de los factores etiológicos que conducen a situaciones de marginación social*”. En general, la legislación autonómica (tanto las de primera generación, como las aprobadas con posterioridad) afianza un sistema de servicios

⁴ En este periodo tiene lugar otras reformas sociales, no menos importantes, como fue la creación de la Sociedad de Seguros Mutuos (1822), como sociedad participativa que pretende cubrir el hueco dejado por la desaparición de las cofradías (lo que supone la aparición en nuestro país del mutualismo); o, en otro orden, la creación de los institutos de enseñanza media, con la Ley Pidal de 1845.

⁵ Junto al sistema público de beneficencia (asistencia), la iniciativa social del movimiento obrero genera una forma propia de protección social para los trabajadores, basada en el principio de previsión social frente a los riesgos de enfermedad, paro, invalidez, etc. Surgen así los seguros sociales y, con ellos, posteriormente el sistema de seguridad social. La primera manifestación reconocida de la seguridad social se produce en la Alemania de Bismarck con el inicio de los seguros sociales en 1881. Aun así el tránsito de una seguridad social para los trabajadores, a una seguridad social para todos los ciudadanos no se configura hasta la consolidación del Estado de Bienestar.

⁶ Sobre este proceso normativo véase VILÀ, A. (2009): “Tendencias de la nueva legislación de servicios sociales”, Informe elaborado por encargo de Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN ES), en <http://www.tercersector.cat/> (última visita 21/06/2016), pp. 23-90.

sociales, estructurado organizativamente en un doble nivel: *autonómico*, en cuanto a la ordenación, planificación y coordinación; y *local*, por lo que se refiere a la gestión.

El periodo de bonanza económica que se prolongó, en nuestro país, hasta finales de 2007 permitió ampliar los servicios sociales, que pasan a ocupar nuevos espacios asistenciales de gran relevancia, como puede ser la integración social y laboral de los inmigrantes o la creación de un sistema protector específico para las personas en situación de dependencia. A pesar de ciertos datos económicos positivos, la tasa de pobreza en España se mantuvo elevada y estable, con un 20% de los hogares por debajo de ese umbral⁷. Esto motiva que, incluso antes de la crisis, el sistema de atención a la pobreza mostrase serias deficiencias. Entre otros problemas, cabe destacar: escasa articulación con otros ámbitos de la política social como empleo, vivienda, salud, educación o garantía de rentas; desigualdad territorial; falta de coordinación e integración con otros actores (ONG y privados); escasez de recursos; etc.⁸

El último periodo ha estado marcado por la profunda crisis económico-financiera, cuyos efectos todavía se hacen notar, tanto en su vertiente privada como pública. En la privada, cabe señalar que el incremento del desempleo y la pobreza se traduce en una mayor demanda de servicios sociales; en el año 2009, el 36,1% de la población empeoró su situación económica, constatándose un incrementado de la situación de fragilidad o riesgo de muchos hogares⁹. Por su parte, en su vertiente pública, la implantación de políticas de reducción del déficit y de contención del gasto público se traducen en reformas legislativas que, a los efectos que nos importa, tienen como principales consecuencias la prohibición de endeudamiento municipal (RR.DD.-Leyes 8/2010 y 8/2011 y L.O. 2/2012), recortes en servicios públicos destinados a las personas (dependencia, asistencia sanitaria, educación) y una centralización de las competencias en materia de servicios sociales, en beneficio de Diputaciones (Cabildos) y Comunidades Autónomas.

⁷ Encuesta realizada por Cáritas y la Fundación FOESSA entre los años 1994 y 2007, en <http://www.foessa.org> (última visita: 21/06/2016).

⁸ LÓPEZ JIMÉNEZ, J.J. (2010): “Consecuencias de la crisis económica sobre los servicios de atención a la pobreza: un análisis desde Cáritas”, en <http://www.realinstitutoelcano.org/> (última visita: 21/06/2016).

⁹ Encuesta realizada por Cáritas y la Fundación FOESSA en el año 2009, en <http://www.foessa.org> (última visita: 21/06/2016). La crisis ha afectado a todos los sectores de población. No obstante, los datos revelan que los sectores más vulnerables han sido las mujeres y los jóvenes; también ha incidido de forma notable en los hogares monoparentales. Por el contrario, menos afectados se han visto los hogares encabezados por personas mayores de 65 años que, aun estando en una situación de vulnerabilidad en épocas previas a la crisis, no han experimentado un empeoramiento considerable en estos dos años.

En líneas generales, como señala VILLAR ROJAS, la profundidad de la crisis y su extensión en el tiempo llevan al cuestionamiento de la propia Administración y de las tareas que tiene encomendadas, que se presenta como una carga que dificulta, si no impide, la recuperación económica¹⁰. Y, en particular, las reformas introducidas en materia de servicios sociales constituyen un proceso contrario a la tradición histórica.

2.2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

A. “Seguridad social”, “asistencia social” y “servicios sociales” como conceptos jurídicos diferenciados.

La amplitud e indeterminación de esta materia hace muy difícil delimitar el significado y alcance de los servicios sociales. Es así que ni la Constitución de 1978 ni el legislador ordinario precisan lo que se entiende por servicios sociales.

La única referencia explícita en la Constitución la encontramos en el artículo 50, referida al bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad. Al efecto, obliga a los poderes públicos a crear un “sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. Es evidente, sin embargo, que, como ya hemos visto, los servicios sociales comprenden otros sectores de la población en riesgo de exclusión social (desempleados, inmigrantes, familias monoparentales, etc.).

Por su parte, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), al abordar la interpretación del artículo 41 CE, relativo al régimen público de la *Seguridad Social*, diferencia esta categoría de la “*asistencia social*”. El máximo intérprete de la Constitución llega a esta conclusión: de una parte, al configurarse como una función de Estado, el sistema de Seguridad Social “permite incluir en su ámbito no sólo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas”; y, de otra, el propio artículo 41 CE hace un llamamiento expreso a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar esas situaciones de necesidad (lo que supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias)¹¹. En consecuencia, tanto las actuaciones de la

¹⁰ VILLAR ROJAS, F. (2013), “Crisis económico-financiera: crisis de la Administración pública”, en GONZÁLEZ SANFIEL, A.: *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Atelier, Barcelona, p. 45.

¹¹ Por todas, STC 239/2002, de 11 de diciembre, recaída con ocasión de los conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de la Nación contra dos Decretos de la Junta de Andalucía de 1998 y 1999, en lo que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter

seguridad social como las de *asistencia social* persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social.

En palabras del TC, la *asistencia social* “aparece como un *mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas*, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”¹²

De este modo, una interpretación del artículo 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social “*interna*” al sistema de Seguridad Social (de carácter no contributiva)¹³ y otra “*externa*”, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (del que formarían parte los servicios sociales que estudiamos).

El siguiente paso, que no encontramos en la jurisprudencia del TC, es diferenciar los conceptos de *asistencia social* y de *servicios sociales*; distinción que se recoge en el propio *Estatuto de Autonomía de Canarias*, cuyo artículo 29.7 consagra la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (en adelante, CCAA) en materia de asistencia social y servicios sociales.

A este respecto, cabe indicar que la *Carta Social Europea* (ratificada por España en 1980)¹⁴ diferencia el *derecho a la asistencia social* como aquella que va dirigida a las personas que no dispongan de los recursos suficientes y no estén en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social (art. 13); del *derecho a los beneficios de los servicios sociales*, que comprende los instrumentos que contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a la adaptación en su entorno social (art. 14), por lo que su finalidad no se reduce a la

extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (F.J. 3º).

¹² SSTC 76/1986, de 9 de junio (F.J. 7) y 239/2002, FJ. 5º).

¹³ Se trata de un mecanismo de protección integrado dentro de la Seguridad Social, que tiene carácter complementario respecto de las prestaciones básicas del Sistema de Seguridad Social (recogidas en el artículo 42.1 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social) y que se otorga en caso de carencia de recursos, si bien sólo hasta el límite de los recursos consignados en los presupuestos correspondientes (artículo 64.1 y 2 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

¹⁴ *Carta Social Europea*, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 y revisada en Estrasburgo en 1996.

satisfacción de las necesidades básicas del individuo, sino que *tiende al objetivo más amplio de lograr su mayor bienestar e integración social*.

Con todo, la distinción entre asistencia social y servicios sociales no está tan clara en la legislación sectorial. Es así que el artículo 1.1 de la *Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias* (B.O.C. 56, de 4.5.1987) define su ámbito en los siguientes términos:

“garantizar el derecho de todos los ciudadanos a los servicios sociales, facilitando su acceso a los mismos, orientados a evitar, y *superar conjuntamente con otros elementos del régimen público de Bienestar Social*, las *situaciones de necesidad y marginación social* que presenten individuos, grupos y comunidades en el territorio canario, *favoreciendo el pleno y libre desarrollo* de estos”.

Esta indefinición está presente en algunas formulaciones conceptuales elaboradas por la doctrina. Este es el caso, por ejemplo, de ANDER-EGG, que en su *Diccionario del Trabajo Social*¹⁵ define el servicio social como: “forma de acción social, *superadora de la asistencia social*, que organiza, de manera más sistemática que aquella y mediante procedimientos técnicos más elaborados, la ayuda a individuos, grupos o comunidades, con el fin de que puedan satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas de adaptación a un tipo de sociedad en cambio y realizar acciones de tipo cooperativo para mejorar las condiciones económicas y sociales de vida”¹⁶.

Un concepto más preciso es el que proporciona PRIETO GONZÁLEZ, que define los servicios sociales como “el conjunto de prestaciones y actuaciones públicas y privadas cuyo objeto principal sea la consecución de un adecuado nivel de bienestar para todos los ciudadanos, particularmente de aquellos individuos o grupos que sufren algún tipo de marginación o exclusión”¹⁷.

¹⁵ ANDER-EGG, E. (2003): *Diccionario de Trabajo Social*, Lumen, Argentina, p. 267.

¹⁶ Desde una perspectiva jurídica, ALEMÁN BRACHO define los servicios sociales como “una manifestación de la acción social, ejercida bajo la forma de prestaciones técnicas, generalmente complementarias de otras, y que constituyen prestaciones de hacer”. Asimismo, sostiene que esa prestación de hacer constitutiva del servicio social es originaria ya que, con la mayor consolidación de los servicios sociales, en la actualidad adquieren la forma de institución jurídica. Vid. ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, J.M. y GARCÍA SERRANO, M. (2011): “Los servicios sociales: sistema público de protección o de bienestar social”, en *Servicios Sociales Públicos*, Tecnos, Madrid, p. 35.

¹⁷ PRIETO GONZÁLEZ, L.F. (2007): “Servicios sociales y prevención de la inseguridad. Las competencias municipales”, en ob. col.: *La prevención del delito y del riesgo I. Cuadernos de seguridad y policía*, Dykinson, Madrid, p. 135.

B. Objeto

A la hora de delimitar el objeto y alcance de los servicios sociales, la doctrina política suele diferenciar una acepción amplia y otra restringida: la *acepción amplia* (mayoritaria en Estados Unidos y Canadá) identifica los servicios sociales con un conjunto de sistemas de protección que comprende la educación, la salud, la vivienda, el mantenimiento de ingresos, el empleo y la formación profesional y lo que se conoce como “sexto sistema” para identificar los denominados servicios sociales personales. Por su parte, la *concepción estricta* de servicios sociales se refiere exclusivamente a los servicios sociales personales para el bienestar de los ciudadanos. Es esta última noción estricta la que se recoge en la legislación autonómica sobre servicios sociales, configurando un sistema de servicios sociales, que conceptúan como *público* o de *responsabilidad pública*.

Los servicios sociales así entendidos cumplen dos objetivos principales, como son el de apoyo social y el de integración e inserción social. No obstante, con el objetivo de determinar su alcance (universal o no) y la participación en la financiación (gratuidad o copago), se establece un doble nivel: a) el nivel primario, de *servicios sociales generales o comunitarios*, que tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos, orientándoles cuando sea necesario, hacia el correspondiente servicio social especializado o demás áreas del Bienestar Social; y b) el nivel secundario, de *servicios sociales especializados*, que cubren los supuestos en los que por la complejidad de la acción a desarrollar o por la especial situación del sujeto se requieren actuaciones específicas o centros tecnificados o con capacidad de residencia temporal o permanente para los usuarios¹⁸.

Atendiendo a sus características, cabe diferenciar tres tipos de prestaciones: las *técnicas*, que corresponden a las actuaciones profesionales (como son información, asesoramiento, valoración individualizada, acompañamiento, tratamiento psico-social, etc.), las *materiales o en especie* (como la atención residencial o domiciliaria, la teleasistencia, la manutención, etc.) y las *económicas* (renta mínima de inserción, ayudas de emergencia social, el cheque-servicio, subsidios, etc.)¹⁹.

¹⁸ Arts. 6 y 7 de la Ley 9/1987, de servicios sociales de Canarias.

¹⁹ Para un análisis más detallado, vid. ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÍA SERRANO, M. (2009): *Los servicios sociales especializados en España*, Ed. Universitaria Ramón Areces, pp. 26 y 53-54. En opinión de estas autoras, las prestaciones económicas se encuadran dentro de la noción de asistencia social.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

3.1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.

El análisis de los ámbitos competenciales en esta materia obliga a diferenciar los tres niveles de intervención: estatal, autonómico y local²⁰.

A. Competencias del Estado

El artículo 149.1.17º CE otorga competencia exclusiva del Estado en materia de *seguridad social*. Este precepto no se refiere a los servicios sociales. Sin embargo, como hemos visto al estudiar el concepto, el TC deduce un subsistema de asistencia social, integrado por diversos servicios sociales, a los que tienen acceso personas que no cumplen el requisito de cotizar al sistema²¹. Este subgrupo es el que se conoce como *asistencia social interna* del sistema de seguridad social, de carácter no contributivo²².

Siguiendo el argumento del Alto Tribunal en la STC 239/2002, esta forma de asistencia social no supone, en modo alguno, vaciar de contenido la competencia de la CCAA en materia de asistencia social; es más, resulta legítimo constitucionalmente que la seguridad social incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva que, en este caso, serían de competencia estatal.

En opinión de ALMEIDA CERREDA²³, la expansión de la competencia estatal en materia de seguridad social no significa que se restrinja el ámbito competencial propio de la asistencia social, ya que supone un apoyo a las situaciones de necesidad por parte de todos los poderes públicos, de manera que cada uno actúe en el ámbito de su respectiva competencia, sin menoscabar las competencias autonómicas.

Las competencias que ejerce el Estado sobre los servicios sociales integrados en la *seguridad social* se encuentran regulados, básicamente, en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley

²⁰ PRIETO GONZÁLEZ, L.F. (2007): “Servicios sociales...”, cit., pp. 137 y ss.

²¹ STC: 76/1986, de 9 de junio, FJ. 7º; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ. 5º.

²² En cuanto al contenido de la asistencia social de la Seguridad Social, el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social se limita a señalar que comprenderá las que se dispensen por tratamientos o intervenciones especiales, en casos de carácter excepcional, por un determinado facultativo o en determinada institución; por pérdida de ingresos como consecuencia de la rotura fortuita de aparatos de prótesis, y cualesquiera otras análogas cuya percepción no esté regulada en esta Ley ni en las normas específicas aplicables a los Regímenes Especiales.

²³ ALMEIDA CERRADA, M. (2011): “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.): *Tratado de Derecho Municipal. Tomo III*, Iustel, Madrid, pp. 2723 ss.

General de la Seguridad Social; concretamente en los artículos 38, 53, 54, 55, 56 y 181. Estos servicios pueden consistir en prestaciones materiales (atención a minusválidos, atención a personas de la tercera edad, tratamientos o intervenciones médicas especiales, etc.) o prestaciones económicas (subsidio de desempleo, subsidio de invalidez, subsidio de jubilación, prestaciones familiares, etc.).

A su vez, el Estado ha incrementado sus posibilidades de intervención en materia de asistencia social introduciendo nuevos servicios sociales, amparados en la competencia para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, prevista en el artículo 149.1.1^o²⁴. En este sentido podemos mencionar: la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, o la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad.

B. Competencias de las Comunidades Autónomas

El artículo 148.1.20^o CE atribuye a las CCAA competencias en materia de *asistencia social*. Esta competencia hace referencia a lo que el TC denomina *asistencia social externa* del sistema de seguridad social; esto es, un sistema propio de servicios sociales, entendido como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por determinados grupos de población, en defecto o concurrencia con la *asistencia social interna* de la Seguridad Social.

Para poder configurar este sistema es requisito necesario que los parlamentos autonómicos hayan asumido esta competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía (en adelante, EA). Como ya hemos indicado, así lo hace el artículo 30. 13^o de nuestro EA, bajo la rúbrica de “asistencia social y servicios sociales”.

En uso de esta atribución las Comunidades Autónomas han creado sus propios sistemas de servicios sociales mediante la aprobación de leyes generales sobre servicios sociales, así como leyes específicas que prevén servicios sociales dirigidos

²⁴ A pesar de la práctica legislativa, la doctrina discute si se justifica el uso de este artículo como título competencial para dictar normativa en materia de asistencia social.

especialmente a determinados sectores de la población, como la infancia, las personas mayores o las personas dependientes.

Por último, hay que reseñar que las Comunidades Autónomas tienen la potestad de ejecutar la legislación estatal en materia de Seguridad Social, tal y como indica el artículo 149.1.17º CE. Esto implica que las Comunidades Autónomas, además de prestar sus propios servicios sociales, pueden gestionar los servicios sociales *internos* del sistema de la Seguridad social, de competencia estatal.

C. Competencias de los entes locales

La competencia de los municipios en materia de servicios sociales se remonta a la primera legislación general sobre beneficencia de 1821. Dado la proximidad de los Ayuntamientos a los problemas y las demandas de los vecinos, es lógico que históricamente sea la administración encargada en desempeñar esta función. Es así que la Ley General de Beneficencia de 1821 prevé que cada pueblo tenga “una *junta municipal de Beneficencia*, que deberá entender en todos los asuntos de este ramo, como auxiliar de su respectivo Ayuntamiento”.

Sin embargo, como sabemos, la CE no hace referencia alguna a las competencias de los entes locales. Ello implica que corresponde al legislador estatal y autonómico determinar cuál es el contenido propio de la denominada *autonomía local*, quienes, para garantizar el adecuado respeto a esta autonomía, han de atribuir potestades a los entes locales en aquellos campos en los que exista un interés local.

En relación al ámbito de los servicios sociales, es innegable que sigue existiendo un interés local, puesto que los ayuntamientos, como las estructuras administrativas más cercanas a los ciudadanos, son los primeros en recibir las demandas de atención social y los primeros que se ven obligados a dar respuesta a las mismas. Es por ello que los entes locales deben participar de forma relevante en la configuración y gestión de los sistemas de servicios sociales.

Atendiendo a esta circunstancia, algunos Estatutos de Autonomía de nueva generación otorgan expresamente competencia en materia de servicios sociales a los

ayuntamientos, aunque siempre respetando un mínimo indisponible para el legislador autonómico²⁵.

3.2. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO COMPETENCIA PROPIA DE LOS MUNICIPIOS.

A. En la Ley de Bases de Régimen Local:

El artículo 25.2 LBRL, en su versión inicial, atribuye a los municipios competencias en materia de “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” (apartado k). A su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.c), la prestación de servicios sociales constituye un servicio mínimo obligatorio en los municipios con población superior a 20.000 habitantes y de prestación voluntaria en los de población inferior. No obstante, como ya hemos visto, corresponde al legislador –estatal y autonómico- delimitar el contenido y alcance de esta competencia municipal.

Por otro lado, cabe señalar que, al margen de esta competencia específica, los municipios podían desarrollar cualquier tipo de actividad clasificable dentro del sector de los servicios sociales para responder a las demandas de los vecinos de conformidad con el artículo 25.1 LBRL, que permitía, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Por su parte, el artículo 28 LBEL les autorizaba a realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

No obstante, esta regulación fue modificada en el año 2013 mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que cambia el sistema de competencias. Se volverá sobre esto más adelante en el epígrafe IV.

²⁵ Este es el caso, por ejemplo, el artículo 92.2.c) del EA de Andalucía establece que los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre la “gestión de los servicios sociales comunitarios”, en los términos que determinen las leyes.

B. De acuerdo con la normativa autonómica:

En la medida que la legislación autonómica puede variar el alcance de los servicios mínimos obligatorios, algunas CCAA han incrementado los exigidos en la LBRL, unas veces a través de las leyes de régimen local y otras veces mediante disposiciones contenidas en la normativa sobre servicios sociales²⁶.

En primer lugar, la legislación autonómica de régimen local suele recoger la misma atribución de competencias contenida en la LBRL, ya sea literalmente o remitiéndose a la misma²⁷. Si bien algunas leyes autonómicas han dado un paso más, señalando algunos de los ámbitos específicos dentro de este sector donde los municipios han de actuar, como suelen ser infancia, juventud y mujer, tercera edad, discapacitados, inmigrantes, etc.

En segundo lugar, la normativa sobre servicios sociales de las Comunidades Autónomas se organiza en torno a una ley que actúa como norma central o norma de cabecera de la disciplina, estableciendo la estructura, los principios rectores y las prestaciones del sistema de servicios sociales de la respectiva CCAA. No obstante, ya que esta ley no cubre todas las materias relacionadas con los servicios sociales de responsabilidad de cada CCAA, los legisladores autonómicos han completado esta regulación mediante diferentes normas para disciplinar las materias que quedan excluidas, como puede ser la protección de la infancia, de la mujer, de las personas mayores o de las personas dependientes²⁸.

Las leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas contienen un elenco, más o menos detallado, de las competencias de los municipios en esta materia. Así lo hace el artículo 13 de la Ley canaria de servicios sociales de 1987, que atribuye a

²⁶ Este es el caso, por ejemplo, de Aragón, cuyo artículo 44.a) LAAL ordena que todos los Municipios, por sí mismos o asociados a otras Entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras Administraciones públicas, lleven a cabo, como mínimo, la gestión de los servicios sociales de base.

²⁷ En este sentido, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, atribuye como competencia propia los servicios sociales en su artículo 11.m).

²⁸ En Canarias: Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores; Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género; Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias; Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; entre otras. Vid. GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2013): "El municipio: competencias y régimen jurídico", en VILLAR ROJAS, F. y SUAY RINCÓN, J. (Dir.): *Derecho local de Canarias*, Iustel, Madrid, pp. 353 y ss.

los municipios facultades de planificación, gestión, supervisión, fomento, coordinación y formación²⁹, en los términos que veremos a continuación.

C. Desglose de las competencias municipales en materia de servicios sociales:

Por lo general, es común en la legislación autonómica en materia de servicios sociales atribuir a los municipios las siguientes competencias-tipo:³⁰

- a) La promoción y realización de estudios sobre servicios sociales.
- b) La detección y análisis de las necesidades y de las problemáticas sociales.
- c) La planificación en materia de servicios sociales³¹.
- d) La creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales.
- e) Colaboración en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.
- f) Estímulo de la participación ciudadana y fomento y coordinación de la colaboración público-privada³².
- g) Otras competencias³³

De todas estas competencias, cabe hacer un breve comentario de la relativa a la *creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales*, cuya determinación varía en las distintas CCAA. A este respecto, cabe diferenciar tres tipos básicos de regulaciones:

²⁹ Del mismo modo, el artículo 12 de la misma Ley atribuye competencias en materia de servicios sociales a los Cabildos Insulares.

³⁰ Para un análisis más detallado puede consultarse ALMEIDA CERRADA, M. (2011): “Las competencias...”, cit., pp. 2728 y ss.

³¹ A este respecto, cabe diferenciar dos modelos: a) leyes que atribuyen a los municipios la potestad de elaborar planes y programas de servicios sociales de ámbito municipal, la capacidad para llevar a cabo la ejecución de los mismos y la facultad de participar en la elaboración de los planes de nivel supralocal; y b) leyes que confieren a los municipios la potestad de elaborar planes y programas de servicios sociales de ámbito municipal y la facultad de ejecutar los mismos. No obstante, en algunas ocasiones, la legislación autonómica se limita a otorgar a los Municipios la facultad de participar únicamente en la formación de los planes de nivel municipal y/o supramunicipal.

³² En este ámbito, algunas leyes autonómicas prevén como instrumento de participación ciudadana la creación de *Consejos Locales de Servicios Sociales*.

³³ En la mayoría de las leyes sobre servicios sociales se incluyen otras facultades muy variadas. Entre ellas podemos mencionar: la formación en el ámbito de los servicios sociales (art. 13.1.1 LSS de Canarias), la recogida de información y datos estadísticos (art. 38.1.f LSS de Baleares) o la gestión de prestaciones económicas (art. 24.g LSS de Murcia).

- Leyes que otorgan a los ayuntamientos, con diferentes modulaciones, competencias para la creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales comunitarios y especializados.
- Leyes autonómicas que confieren a los ayuntamientos la facultad de establecer los centros y servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales básicos y de promover la creación de los centros y servicios pertenecientes al ámbito propio de los servicios sociales especializados y gestionarlos, en coordinación con otra Administración supramunicipal.
- Y leyes que atribuyen a los ayuntamientos las potestades de creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales comunitarios.

No obstante, también hay algunas legislaciones que se limitan a declarar que corresponde a los municipios la gestión de los servicios sociales de carácter público municipal, sin especificar el alcance de esta competencia; cuya determinación deberá realizarse en función del resto de la reglamentación de servicios sociales.

3.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE CANARIAS DE 1987.

En sintonía con lo expuesto hasta ahora, cabe indicar que el artículo 13 de la Ley canaria de servicios sociales de 1987 recoge un elenco bastante completo de competencias municipales en esta materia:

En cuanto a la facultad de *planificación*, en los apartados a) y c) podemos ver que las corporaciones canarias tienen la potestad de participar en el proceso de planificación de los servicios sociales que afecten al municipio y la de elaborar planes y programas de servicios sociales dentro del término municipal, de acuerdo con la planificación global realizada por la CCAA.

En segundo lugar, la competencia para la *creación, gestión y mantenimientos de los servicios sociales* se encuentra en los apartados d) y e), que se limitan al ámbito de los servicios sociales comunitarios y especializados de ámbito municipal.

Por otro lado, la función de *colaboración* de los ayuntamientos como entidades colaboradoras en el ejercicio de la CCAA, podemos encontrarla en el apartado h), que hace referencia a la participación en la gestión de prestaciones económicas y

subvenciones de los Cabildos y la CCAA en lo que se refiere a los servicios sociales de su ámbito municipal.

Asimismo, en relación a la competencia del *estímulo de la participación ciudadana y fomento y coordinación de la colaboración público-privada*, los apartados g), j) y k) establecen que los Ayuntamientos tendrán competencia para: a) coordinar los servicios sociales municipales con los de iniciativa privada del mismo ámbito, b) fomentar la participación ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en el territorio, y c) fomentar y ayudar a las iniciativas sociales no lucrativas que se promuevan para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Finalmente, se recogen competencias en materia de *estudios* sobre servicios sociales y la detección y análisis de necesidades y de las problemáticas sociales (apartado b) y de *formación permanente y reciclaje del personal* de los servicios sociales de estas corporaciones (apartado i)³⁴.

IV. LA REORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2013

4.1. LAS RAZONES DEL CAMBIO

En el año 2009, en plena crisis económica, la Unión Europea (en adelante, UE) abrió un protocolo por déficit excesivo contra España³⁵, lo que puso en marcha un amplio proceso de reformas legislativas, que tuvo sus principales hitos en la reforma del *artículo 135 de la Constitución*, que tiene lugar el 27 de septiembre de 2011, y en la aprobación de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*³⁶. El objetivo último es el control del déficit y de la deuda pública, a cuya finalidad se establece un límite al déficit estructural y al volumen de deuda pública, que sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión

³⁴ PRIETO GONZÁLEZ, L.F. (2007): “Servicios sociales...”, cit., pp. 140 y ss.

³⁵ *Decisión del Consejo de la Unión Europea de 27 de abril de 2009, sobre la existencia de un déficit excesivo en España* (2009/417/CE). Las pautas de política económica que llegan desde Bruselas son cada vez más precisas, de forma que la potestad soberana de elaborar los presupuestos generales del Estado va a estar condicionada por la política de gobernanza económica europea.

³⁶ Sobre las reformas introducidas, se puede consultar, GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2013): *El Derecho ante la crisis...*, cit., *in toto*. En particular sobre el nuevo artículo 135 CE, JIMÉNEZ DÍAZ, A., revisado por MORET MILLÁS, V. (2012): “Sinopsis del artículo 135 CE” en <http://www.congreso.es/> (última visita: 02/07/2016).

económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

En este contexto de reforma se aprueba la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Como expone su exposición de motivos, su objeto es “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio *una Administración una competencia*, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

En definitiva, se trata de reformar el régimen organizativo local y ciertos aspectos de las finanzas locales a fin de que se adapten a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera. Esta norma incide de forma intensa en la regulación de los servicios sociales, estableciendo un nuevo reparto de competencias.

4.2. EL NUEVO REPARTO DE COMPETENCIAS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS SERVICIOS SOCIALES.

La LRSAL introduce cambios trascendentales respecto de las competencias tradicionalmente contenidas en los artículos 25 y siguientes de la LBRL. El nuevo régimen competencial municipal de la siguiente manera: *competencias propias, impropias y delegadas*³⁷.

a) Las *competencias propias* son las enumeradas en el artículo 25 de la LBRL. A diferencia del modelo anterior, se suprime la cláusula de habilitación general del apartado primero, y se pretende reducir las a las materias tasadas en el apartado segundo. Para ser efectivamente aplicadas, estas deben venir determinadas por una ley, a fin de evitar duplicidades competenciales entre Administraciones.

³⁷ GIEURE LE CARESSANT, J. (2015): “La incidencia de la Ley 27/2013 en las competencias municipales”, en GÚTIERREZ COLOMINA, V y LLAVADOR CISTERNES, H (Coords.): *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 176 y ss.

Según lo establecido en los apartados 3, 4 y 5 de este artículo, la ley que determine el ejercicio de la competencia local deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: “la conveniencia de la implantación de los servicios locales”; el cumplimiento de “los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”; que el ejercicio de las competencias no conlleve “un mayor gasto de las Administraciones Públicas”³⁸; y, por último, como ya adelantamos, garantizar que no se produzca “una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

Respecto a esta nueva configuración competencial, se presenta una solicitud de dictamen al Consejo de Estado (en representación del conflicto en defensa de la autonomía local) para esclarecer este precepto, al considerar que la nueva redacción de la LRSAL afecta a la autonomía local en tanto que “los municipios no tienen más competencias propias que las derivadas del listado” del artículo 25.2 LBRL, “impidiéndose la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias conferidas por sus respectivos Estatutos”. Esto supone que, lo que anteriormente se consideraba como un precepto de *mínimos* competenciales, ahora pase a configurarse como un *máximo*, con el objetivo de cerrar el ámbito material en el que los municipios pueden tener competencias propias³⁹.

El Dictamen del Consejo de Estado n.º. 338/2014⁴⁰ se pronuncia al respecto indicando que la LRSAL modifica el artículo 25.2 de la LBRL “con el objeto de que los municipios solo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad afección con el artículo 27 de la LBRL, o

³⁸ A tal fin se obliga a la respectiva Ley a que se acompañe de una memoria económica en la que se “refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad”.

³⁹ El claro ejemplo de esta limitación se refleja en la supresión del artículo 28 de la LBRL, que contemplaba la posibilidad de que los municipios pudieran realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

⁴⁰ Dictamen del Consejo de Estado n.º. 338/2014, relativo a la presentación del conflicto en defensa de la autonomía local, presentado por el Ayuntamiento de Barcelona y otros, en relación con ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Consideración V.

sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL”.

Conviene anotar también que se suprime el apartado k) que otorgaba a los municipios competencias propias en materia de “prestación de los *servicios sociales* y de promoción y reinserción social”. En su lugar, esta materia se reduce a la competencia propia de “evaluación e informe de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (apartado e). Asimismo, se elimina la referencia a la “prestación de *servicios sociales*” en el artículo 26.1.c), que establece los servicios mínimos que deben prestar los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

b) Las *competencias impropias*, son todas aquellas que no se encuentran reguladas ni en el artículo 25.2 ni en el artículo 26 de la Ley. A estas se refiere el artículo 7.4 cuando señala las “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”.

Para ejercer las competencias en materia de servicios sociales, como competencias impropias, la ley no exige una habilitación legal específica, sino el cumplimiento de dos requisitos: no poner en riesgo “la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”⁴¹; y no incurrir en un “supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. Este último punto deberá acreditarse mediante dos informes previos y vinculantes: el primero, por parte de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias; y el segundo, de la Administración competente por razón de materia⁴², en el que se señale la inexistencia de duplicidades.

A estos efectos, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha establecido un criterio en relación a todas aquellas competencias impropias en materia de *servicios sociales* que ya se vinieran ejerciendo por las entidades locales antes de la entrada en vigor de la LRSAL, que deben ser objeto de valoración en los términos del artículo 7.4 de la LBRL; esto es, mediante informe vinculante⁴³.

⁴¹ Este extremo se comprobará mediante una memoria redactada por el ayuntamiento en cuestión, en donde se acrediten los requisitos señalados y la conveniencia de la prestación del servicio o la actividad.

⁴² Normalmente la Consejería correspondiente de la respectiva CCAA.

⁴³ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: “Nota explicativa sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en <http://www.femp.es/> (última visita: 02/07/2016).

c) Las *competencias delegadas*, son las comprendidas en el artículo 27 de la LBRL; según el cual, “el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias”. Así, podemos destacar las siguientes características:

- Se pueden delegar competencias en cualquier entidad local.
- La delegación se materializa a través de una disposición o de un acuerdo.
- La delegación debe cumplir la finalidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- La delegación deberá acompañarse de una memoria económica.
- La delegación nunca puede dar lugar a un aumento del gasto de las Administraciones Públicas. En todo caso, se procedería a redistribuir el gasto.
- Cualquier competencia estatal o autonómica podrá delegarse, no hay limitación alguna.
- La delegación debe acompañarse por una financiación suficiente y adecuada; esto es, que cubra la totalidad del coste del servicio que se delegue y, además, que garantice el pago efectivo de los servicios delegados a tiempo y según las previsiones del convenio o norma de delegación⁴⁴.
- En el ejercicio de las competencias delegadas será de aplicación la respectiva legislación estatal o autonómica.
- En cuanto a la homogeneidad a que se refiere el artículo 27.3 debe interpretarse en el sentido que la delegación debe efectuarse con criterios igualitarios para todos.

Con respecto a las competencias estatales o autonómicas que pueden ser delegadas, el artículo 27.3 incluye un *numerus apertus* de materias, entre las que se incluye la “prestación de los servicios sociales” (apartado c). Para ello se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que sea aceptada por el municipio; b) que la delegación se realice por un periodo temporal (que no podrá ser inferior a 5 años); c) y que se acompañe de la correspondiente dotación presupuestaria, con una cobertura del 100% del servicio y cuyo cobro esté garantizado.

⁴⁴ El artículo 57 bis de la Ley 27/2013 añade lo que denomina: “Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas”. Este es un mecanismo para garantizar el pago de las competencias delegadas que no se hicieran en el tiempo y la forma convenida, declarado inconstitucional por la STC 41/2016.

4.3. EL RÉGIMEN TRANSITORIO

Para entender la situación resultante de la reforma de la LRSAL hay que hacer referencia a la disposición transitoria segunda, que en su apartado primero establece un plazo de dos años, hasta el 31 de diciembre de 2015, para que las Comunidades Autónomas asuman la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”. Para ello se establece como requisito necesario la previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios por parte de los ejecutivos autonómicos⁴⁵ y que, además, la asunción de estas competencias no suponga un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Lo anterior se entiende, en el planteamiento de la Ley, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes (Cabildos), de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la LBRL.

Por consiguiente, una vez finalizado el plazo señalado en el régimen transitorio, el legislador prevé que pueda darse alguna de las siguientes situaciones:

a) Que la Comunidad Autónoma asuma el desarrollo de los servicios sociales prestados por las entidades locales.

b) Que, habiéndolos asumido, delegue la gestión de sus competencias en los Municipios.

c) Que la Comunidad Autónoma no hubiese asumido el desarrollo de los servicios prestados por las entidades locales o que, en su caso, no hubiese acordado su delegación.

En este caso, los municipios seguirán prestando los servicios pero con cargo a la CCAA, por lo que si no transfiere las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que le corresponden por la aplicación del sistema de financiación⁴⁶.

⁴⁵ En nuestra Comunidad Autónoma, este plan nunca se ha elaborado.

⁴⁶ El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siguiendo el criterio de la nota explicativa sobre la reforma local, emitió un comunicado con fecha de 3 de noviembre de 2015 para aclarar que, hasta que no sean aprobadas las normas reguladoras del nuevo sistema de financiación autónoma y local, las competencias en materia de servicios sociales deberán continuar siendo prestadas por los ayuntamientos.

d) Que los municipios, cumpliendo con los requisitos del artículo 7.4 de la LBRL, desarrollen la competencia en servicios sociales de forma *impropia*; esto es, que no le hayan sido atribuidas como propias ni como delegadas.

Para ello es necesario que no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración pública, una vez que se tengan los informes previos y vinculantes que acrediten la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

e) Que las competencias en materia de servicios sociales hubieran sido delegadas a las Entidades locales con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL⁴⁷.

A su vez, respecto de estas delegaciones cabe distinguir dos situaciones:

- De un lado las competencias cuyo ejercicio sea financiado, todo o en parte, por las entidades locales; en cuyo caso, el instrumento a través del cual se haya establecido la delegación deberá adaptarse a lo dispuesto en la LBRL antes del 1 de enero de 2016.

- Por otro lado, las competencias que sean financiadas íntegramente por la administración delegante, que deberán adaptarse a lo establecido en los artículos 7, 27 y 57 bis de la LBRL.

Por tanto, y de forma similar al supuesto general, los ayuntamientos que vengan ejerciendo competencias por delegación de la CCAA podrán seguir desarrollándolas (y prestando los servicios derivados de ellas) hasta el 31 de diciembre de 2015. A partir del 1 de enero de 2016, se podría prorrogar su ejercicio, siempre y cuando el instrumento a través del cual se haya producido la delegación se haya adecuado a lo establecido en la LBRL antes del 1 de enero de 2016.

No obstante, en el esquema de la Ley, si ocurriera que el plazo de vigencia de la delegación concluye antes del 31 de diciembre de 2015, a fin de que pueda prorrogarse, será preciso que la delegación incorpore la cláusula de garantía prevista en el artículo 57.1 bis de la LBRL (para garantizar el pago de las competencias delegadas)⁴⁸, sin que

⁴⁷ En virtud de los artículo 57.2 bis de la LBRL y apartado 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL.

⁴⁸ El artículo 57 bis de la LBRL es declarado inconstitucional por la STC 41/2016, ya que esta previsión incide en el sistema de financiación, que es una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

sea necesario que se incorporen, hasta esa fecha, el resto de los requisitos establecidos en los citados artículos de la LBRL.

4.4. RESULTADO TEÓRICO DE LA REFORMA

Como hemos visto, la LRSAL quita a los municipios la competencia propia en materia de prestación de “los servicios sociales y de promoción y reinserción social”; a excepción de la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

Es así que la materia de servicios sociales pasa a formar parte de las competencias delegadas del artículo 27.3.c) de la LBRL, por lo que la titularidad de esas competencias corresponderán a la Administración delegante y no a los municipios.

Consecuentemente, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL (el 1 de enero de 2016), los municipios solo podrán ejercer las competencias en materia de servicios sociales que les delegue la Administración titular de las mismas (la CA respectiva). Esto significa que, si las Comunidades Autónomas delegan estas competencias, los Ayuntamientos podrán seguir siendo el órgano que preste los servicios sociales, con la única peculiaridad de que la delegación deberá adecuarse a los requisitos establecidos en los artículos 7, 27 y 57 bis de la LBRL. Si a 1 de enero de 2016 no se ha producido tal adaptación, la delegación quedaría sin efecto.

Aunque también cabe la posibilidad de que, en aquellos casos en los que los ayuntamientos ya viniesen prestando los servicios sociales, y siempre y cuando estos sean solventes, puedan seguir desarrollándolos en virtud del artículo 7.4 de la LBRL.

Por su parte, el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas, queda sometido a un estricto control económico-financiero a través de los informes de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera y de la Administración competente en la materia de que se trate, a fin de que acrediten la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, respectivamente⁴⁹.

⁴⁹ Si este tipo de competencias las viniera ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL (el 31 de diciembre de 2013) el citado expediente deberá estar aprobado a 31 de diciembre de 2015.

De esta forma, el legislador estatal pretende solventar las disfuncionalidades de la regulación anterior, así como las situaciones de concurrencia competencial entre Administraciones y la duplicidad en la prestación de servicios por parte de las entidades locales sin un título competencial habilitante específico⁵⁰.

Sin embargo, es importa destacar que la disposición transitoria segunda de la LRSAL permite dejar todo igual. Hasta que se produzca la asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos deberán seguir prestando los mismos servicios sociales que venían prestando antes de la entrada en vigor de la LRSAL, con independencia de que tal asunción se produzca antes o después del 31 de diciembre de 2015.

En conclusión, a pesar del intento de reestructuración del régimen competencial, en última instancia, los municipios siguen siendo los prestadores de los servicios sociales. El hecho de que para la prestación efectiva de los servicios sociales sea preceptiva una ordenación a nivel autonómico, no supone más que trabas por parte del legislador para lograr un sistema sostenible de prestación de servicios sociales.

4.5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

Desde la entrada en vigor de la LRSAL han sido varios los recursos de inconstitucionalidad planteados para declararla inconstitucional⁵¹; no obstante, el más importante hasta ahora ha sido el recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014, interpuesto por la Asamblea de Extremadura, y que ha dado lugar a la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, por la que se declaran nulos varios preceptos de la citada Ley, como el artículo 7 y la disposición transitoria segunda, relativos a los servicios sociales.

⁵⁰ TRÁNCHEZ, J.M., FERNÁNDEZ DE BEAUMONT, I y MARTÍN ROMÁN, J. (2014): “Crisis financiera, refuerzo de la estabilidad presupuestaria y reforma de la administración local”, en DÍAZ LEMA, J.M. (Coord.): *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 88 y ss.

⁵¹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014, presentado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y estimado parcialmente por la STC de fecha de 9 de junio de 2016; recurso de inconstitucionalidad núm. 1996-2014, presentado por el Parlamento de Cataluña, y desestimado mediante Auto del TC 229/2014; recurso de inconstitucionalidad núm. 1995-2014, presentado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; recurso de inconstitucionalidad núm. 2001-2014, presentado por el Parlamento de Navarra; recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados; recurso de inconstitucionalidad núm. 2003-2014, promovido por el Parlamento de Andalucía; recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014, promovido por el Gobierno de Cataluña; y recurso de inconstitucionalidad núm. 2043-2014, promovido por el Gobierno de Canarias.

La sentencia divide el recurso en cuatro grandes bloques temáticos: 1) el primero incluye los preceptos referidos al mapa local; 2) el segundo, los relativos a las competencias locales; 3) en el tercero se integran los artículos referidos al plan económico financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto; 4) y en el cuarto y último bloque, los referidos a la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica.

En este epígrafe nos centraremos en el análisis de los preceptos incluidos en el segundo bloque temático; más concretamente, en el Fundamento Jurídico Décimo, donde describe las líneas maestras de la nueva ordenación básica de las competencias municipales, despejando algunas dudas interpretativas.

a) “Las competencias *propias* se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5, LBRL)”.

b) El artículo 25.2 de la LBRL constituye “una garantía legal (básica) de autonomía municipal”, no atribuyendo competencias a los municipios, en tanto que “la atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias”.

c) “Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas en los apartados 3, 4 y 5”. El TC señala que debe “excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL”; por considerarla una prohibición indiscriminada y general, que sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas.

A este respecto, concluye que, “en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL”.

d) “Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

“En sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, se establece otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales (art. 7.4 LBRL)”. El ejercicio de estas competencias “no requiere de una habilitación legal específica”.

Estas competencias que el Tribunal califica como *propias generales*, se distinguen de las competencias *propias* del artículo 25, no por el nivel de autonomía, sino por la forma de atribución: “si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones”.

e) La nueva redacción del artículo 26 mantiene un listado de servicios mínimos y, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa a los municipios en orden a su establecimiento.

Sobre esta base se desestima gran parte de las impugnaciones. Sin embargo, no sucede lo mismo con los preceptos relativos a los servicios sociales, como se recoge en el Fundamento Jurídico Decimotercero.

Es así que el Tribunal estima la impugnación relativa a la *disposición transitoria segunda*, que prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir a los entes locales servicios de asistencia social como competencias *propias* locales o como competencias *impropias* del artículo 7.4; al mismo tiempo, con el fin de que los entes locales dejen de prestar dichos servicios, regulan el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas.

Los servicios de asistencia social, explica el Tribunal, son competencias de las Comunidades Autónomas que “el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de los Estatutos) o el Estado” (en aplicación del art. 149.1.18 CE), “o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos”.

La sentencia explica que el Estado “sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate”. “En materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o

prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución”⁵².

En consecuencia, y en la medida en que impiden a las CCAA descentralizar servicios de su competencia, esta disposición (junto a las relativas a la atención primaria a la salud, que no son relevantes para el caso) “han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales (art. 149.1.18 CE) y, con ello, han invadido las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad” recogidas en el Estatuto de Autonomía⁵³; por lo que se declara su inconstitucionalidad.

V. INCIDENCIA DE LA LEY 27/2013 EN CANARIAS SEGÚN LA STC 41/2016

5.1. COMPETENCIAS INSULARES

A. Régimen competencial resultante de la reforma estatal

Los Cabildos insulares, como entidades locales territoriales, se encuentran regulados en el artículo 41 de la LBRL, en relación con la disposición adicional decimocuarta y el artículo 36 de la misma Ley. La LRSAL introduce dos cambios respecto de este régimen jurídico:

En primer lugar, modifica el artículo 36 de la LBRL, que originariamente desarrollaba las competencias propias de las Diputaciones, para introducir la expresión “entidad equivalente”⁵⁴, integrando así a los Cabildos y Consejos Insulares. Esto supone que, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, pasan a ser competencias propias de los Cabildos las establecidas en el artículo 36.1 LBRL. Por consiguiente, de conformidad

⁵² En este sentido, las Comunidades Autónomas son competentes “para decidir sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos”.

⁵³ Aunque no está relacionado directamente con los servicios sociales, conviene señalar, asimismo, que la sentencia realiza una interpretación de conformidad de la disposición adicional 15ª LRSAL, que prevé igualmente el traspaso a las CCAA de determinados servicios educativos. Según se afirma, la LRSAL ha incurrido en una evidente antinomia: impone a las Comunidades Autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible; respecto de los mismos servicios, la Comunidad Autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar (art. 25.2n LBRL) y a centralizar (la disposición adicional controvertida). No obstante, a partir de una interpretación sistemática, la sentencia concluye que la previsión no impone a las CCAA en este caso una prohibición de descentralización que pudiera vulnerar la Constitución.

⁵⁴ Denominación poco afortunada, ya que el legislador podría haber denominado a los Cabildos y Consejos insulares por sus nombres. Esto sería lo jurídicamente correcto, ya que se trata de instituciones de naturaleza distinta y no deberían ser equiparadas.

con el apartado c)⁵⁵, los Cabildos ejercen la función de coordinación de los servicios sociales municipales.

En segundo lugar, el apartado primero de la disposición adicional decimosexta establece que “la aplicación de esta Ley a los Cabildos Insulares Canarios se realizará en los términos previstos en su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Por tanto, a la vista de estas modificaciones, podemos distinguir el régimen competencial de los Cabildos de la siguiente forma⁵⁶:

a) *Competencias propias*: Los Cabildos solo podrán ostentar competencias *propias* por determinación de la ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, si bien atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones (artículo 7.2 LBRL).

Cuando hacemos referencia a la ley, esta incluye tanto la legislación básica del Estado como la legislación autonómica:

- Las competencias previstas en la legislación básica del Estado.

- Las *competencias transferidas como propias* por la legislación autonómica. En virtud de la disposición adicional decimosexta de la LRSAL, el régimen actual de competencias transferidas como propias por la legislación territorial de régimen local en las materias de asistencia social y servicios sociales no ha resultado afectado.

Por tanto, a pesar de la reforma, los servicios sociales siguen siendo desarrollados por el Decreto 113/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios sociales especializados a personas mayores, minusválidos y mujeres (art. 2)⁵⁷.

⁵⁵ Artículo 36.1.c): “La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación”.

⁵⁶ DOMÍNGUEZ VILA, A. (2015): “incidencia de la Ley 27/2013 en el hecho insular. Las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares”, en GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y LLAVADOR CISTERNES, H. (Coords.): *Ley de Racionalización...*, cit., pp. 26 y ss. Además, Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias nº. 33/2015, de 29 de enero, en relación con la Proposición de Ley de Cabildos Insulares y Circular de la Viceconsejería de Administración Pública del Gobierno de Canarias nº 2/2014, de 31 de marzo.

⁵⁷ Este Decreto se dictó al amparo de lo previsto la disposición adicional primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que prevé la transferencia a las Islas, en su ámbito territorial respectivo, entre otras, las competencias administrativas sobre las materias de asistencia social y servicios sociales.

Asimismo, los Cabildos ostentan diferentes competencias en materia de servicios sociales atribuidas por la Ley 9/1987, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 12), que debemos poner en relación con Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias (artículo 14) y la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género (artículo 45).

b) *Competencias delegadas*: el Estado y la CCAA de Canarias podrán delegar el ejercicio de sus competencias a los Cabildos. Este régimen no difiere del estudiado para los municipios (artículo 7.3 LBRL).

El Decreto 160/1997, de 11 de julio, por el que se delegan competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de gestión de Centros de Atención a Minusválidos y Tercera Edad de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias y de administración de fondos públicos para la subvención de Servicios Sociales Especializados de cualquier otra titularidad (art. 4).

Debemos aclarar que la delegación de competencias por las Comunidades Autónomas a los Cabildos, a diferencia de la transferencia de competencias propias, no modifican, en ningún caso, “la titularidad autonómica de la competencia administrativa que tenga por objeto” (artículo 51 de la Ley 14/1990).

c) *Competencias impropias*: al igual que hemos visto para los municipios, fuera de las competencias propias o delegadas, los Cabildos podrán ejercer competencias “distintas” a las anteriores, por no existir para ellos la cláusula general del artículo 25.1., siempre y cuando concurren los requisitos del artículo 7.4 de la LBRL.

B. Marco competencial en la Ley de Cabildos Insulares

El artículo 6 de la Ley de Cabildos Insulares garantiza la competencia del ente insular en materia de asistencia social y servicios sociales, así como gestión de la competencia, en los términos que la ley prevea.

De este precepto se desprende el interés autonómico de ampliar la esfera competencial de los Cabildos hasta límites amplísimos, introduciendo materias sobre las que las citadas instituciones no habían tenido competencias hasta la fecha y respecto de las que la Administración autonómica pretende desapoderarse conscientemente en aras a una mayor cercanía a la ciudadanía, aunque en contra de la LRSAL.

En opinión de DOMÍNGUEZ VILA ⁵⁸, se produce una duplicidad de competencias contraria al espíritu de la Ley de racionalización, recogido en su preámbulo como “*Una Administración, una competencia*”. No obstante, dicha duplicidad no existe porque se trata de ámbitos territoriales diferentes (uno insular y otro municipal).

5.2. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Si bien, de una primera lectura del artículo 25.2 de la LBRL parece desprenderse que los municipios carecen de competencias propias en materia de servicios sociales, hay que tener en cuenta que la STC 41/2016 señala que este precepto opera únicamente como una garantía básica de la autonomía municipal. Siendo así, que de la expresión “en todo caso” que utiliza dicho precepto, cabe deducir que las leyes autonómicas pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en dicho artículo, siempre que se cumpla con las exigencias previstas en los apartados 3, 4 y 5 que ya se han comentado. De lo anterior, cabe extraer dos conclusiones:

En primer lugar, que los municipios canarios pueden seguir prestando aquellos servicios sociales amparados por la Ley 9/1987. Así lo viene a confirmar el artículo 11 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, que atribuye a los municipios “las competencias que le asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias” en materia de servicios sociales (sin ningún otro tipo de matización).

Como ya hemos explicado, el ejercicio de esta competencia requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) evaluar la conveniencia de la implantación de servicios sociales; 2) prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del municipio, sin que pueda suponer un mayor gasto; 3) ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio; 4) garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública (apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL).

⁵⁸ DOMÍNGUEZ VILA, A. (2015): “incidencia de la Ley 27/2013...”, cit., p. 67.

En segundo lugar, destacar que estos requisitos solo se exigen en cuanto a “la asunción de nuevas competencias o la creación de nuevos servicios”; ya que la disposición transitoria primera de la Ley de municipios, establece que “las competencias atribuidas a los municipios por las leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se continuarán ejerciendo por los mismos, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, con el contenido y alcance establecido por la respectiva norma de atribución”⁵⁹.

VI. CONCLUSIONES

1. La acción social y, en particular, los servicios sociales han sido tradicionalmente una *competencia municipal*, debido a su mayor proximidad a los ciudadanos. Así se confiere ya en la Ley de Beneficencia de 1821 y se mantiene con posterioridad.

Sin embargo, esta situación cambia en el año 2013, como consecuencia de la reforma de la estructura organizativa introducida por el legislador estatal para combatir los efectos de la crisis económica; y, en particular, para intentar disminuir el déficit y la deuda pública, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el marco del artículo 135 CE.

2. En la legislación se utiliza un *concepto estricto de servicios sociales*, entendido como servicios personales de responsabilidad pública para el bienestar de los ciudadanos. En consecuencia, quedan fuera de su ámbito de actuación aquellos otros servicios públicos que respondan a fines distintos de apoyo social y de integración e inserción social, como puede ser la seguridad social, la sanidad, la educación, la vivienda.

Desde la perspectiva constitucional, los servicios sociales locales forman parte de la categoría de *asistencia social externa* al sistema de Seguridad Social, que el TC deriva del artículo 41 CE, y cuya competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20º).

3. De acuerdo con la tradición jurídica, la LBRL atribuye a los municipios competencias propias en materia de “prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social” (artículo 25.2). Asimismo, la prestación de servicios sociales

⁵⁹ Lo mismo ocurre con las competencias impropias y las delegadas, tal y como indica la disposición transitoria segunda.

constituye un servicio público, mínimo obligatorio, en los municipios con más de 20.000 habitantes (art. 26.1.K).

4. En el ejercicio de su competencia exclusiva, la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la Ley de Servicios Sociales 9/1987, cuyo artículo 13 concreta las competencias de los municipios en materia de servicios sociales. Asimismo, ha aprobado otras leyes específicas sobre la materia relativas a la mujer, la tercera edad, los discapacitados, etc.

Paralelamente, el Estado, en el ejercicio de la competencia del artículo 149.1.1º, ha aprobado nuevas leyes que amplían la acción protectora del sistema de servicios sociales, como es el caso de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia de 2006, que atribuye nuevas competencias tanto a las CCAA como a los municipios.

5. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local del año 2013 introduce un nuevo régimen competencial municipal, diferenciando, al respecto, tres tipos de competencias: competencias *propias*, que son las enumeradas en el artículo 25 de la LBRL; competencias *impropias*, que no necesitan de ninguna atribución legal expresa (art. 7.4 LBRL); y competencias *delegadas* por ley estatal o autonómica (art. 27 LBRL).

En particular, la Ley pretende atribuir competencia en materia de servicios sociales a las CCAA, quitándosela a los municipios. Al mismo tiempo, los servicios sociales, en sentido amplio, dejan de ser un servicio público mínimo obligatorio en los municipios de más de 20.000 habitantes.

En consecuencia, los municipios podrán, en teoría, seguir prestando los servicios pero como *competencia delegada* de las CCAA, sometidas a un estricto control económico-financiero: la delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde que justifique la delegación (que, en ningún caso, puede suponer un gasto mayor para la Administración); y de una financiación suficiente y adecuada que cubra la totalidad de los servicios y que garantice el pago efectivo de los mismos.

6. No obstante, la disposición transitoria segunda fija una fecha límite para que las CCAA asuman la titularidad de las nuevas competencias. Para ello es necesario la realización de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios por parte de los ejecutivos autonómicos y que, además, la asunción de estas competencias no suponga un mayor gasto para las Administraciones.

Este periodo transitorio finalizó el 31 de diciembre de 2015 sin que se haya efectuado el traspaso de las competencias. El motivo es que el apartado 5 de la disposición transitoria segunda de la LRSAL hace mención a la reforma del sistema financiero y, como esta no se ha producido, no se ha activado el mecanismo que contiene; lo que viene a confirmar que en el derecho público español vivimos más en el derecho transitorio que en las normas sustantivas.

7. La STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, ha aclarado el nuevo régimen competencial introducido por la LRSAL, a excepción de las competencias propias del artículo 25 LBRL, que considera un precepto de mínimos. Esto supone que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden ampliar las competencias propias municipales a otras materias, entre las que cabe incluir los servicios sociales.

Asimismo, el TC declara inconstitucional la disposición transitoria segunda, al considerar que las CCAA son las únicas competentes para prohibir que el nivel local desarrolle los servicios sociales. Por lo tanto, considera que la citada disposición transitoria se extralimita de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.18º CE, invadiendo así las competencias autonómicas.

8. La nueva legislación autonómica, que regula el régimen jurídico de las islas y de los municipios de Canarias del año 2015, mantiene el reparto de competencias en materia de servicios sociales, atribuidas a los Cabildos y a los Ayuntamientos en la Ley de Servicios Sociales de Canarias de 1987.

9. En la práctica, los objetivos de la reforma no se han cumplido, manteniéndose el mismo régimen competencial que impera desde la Ley de Beneficencia de 1821. Si bien tras la aprobación de la LRSAL se cuestionó la posibilidad de que los municipios puedan prestar los servicios sociales, la STC del año 2016 viene a confirmar que los servicios sociales pueden seguir siendo competencia básica de los municipios mediante ley autonómica.

10. En definitiva, 3 años después de la aprobación de la reforma, se puede concluir que la Ley no ha supuesto la reforma radical de la Administración local que sostenían los más optimistas ni la privatización de servicios que afirmaban los más pesimistas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÍA SERRANO, M. (2009): *Los servicios sociales especializados en España*, Ed. Universitaria Ramón Areces.
- ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, J.M. y GARCÍA SERRANO, M. (2011): “Los servicios sociales: sistema público de protección o de bienestar social”, en *Servicios Sociales Públicos*, Tecnos, Madrid.
- ALMEIDA CERRADA, M. (2011): “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.): *Tratado de Derecho Municipal. Tomo III*, Iustel, Madrid.
- ANDER-EGG, E. (2003): *Diccionario de Trabajo Social*, Lumen, Argentina.
- DOMÍNGUEZ VILA, A. (2015): “Incidencia de la Ley 27/2013 en el hecho insular. Las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares”, en GUTIÉRREZ COLOMINA, V y LLAVADOR CISTERNES, H. (Coords.): *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GIEURE LE CARESSANT, J. (2015): “La incidencia de la Ley 27/2013 en las competencias municipales”, en GUTIÉRREZ COLOMINA, V y LLAVADOR CISTERNES, H (Coords.): *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2013): “El municipio: competencias y régimen jurídico”, en VILLAR ROJAS, F. y SUAY RINCÓN, J. (Dir.): *Derecho local de Canarias*, Iustel, Madrid.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2013): *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Atelier, Barcelona.
- PRIETO GONZÁLEZ, L.F. (2007): “Servicios sociales y prevención de la inseguridad. Las competencias municipales”, en ob. col.: *La prevención del delito y del riesgo I. Cuadernos de seguridad y policía*, Dykinson, Madrid.
- TRÁNCHEZ, J.M., FERNÁNDEZ DE BEAUMONT, I y MARTÍN ROMÁN, J. (2014): “Crisis financiera, refuerzo de la estabilidad presupuestaria y reforma de la administración local”, en DÍAZ LEMA, JM. (Coord.): *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- VILLAR ROJAS, F. (2013), “Crisis económico-financiera: crisis de la Administración pública”, en GONZÁLEZ SANFIEL, A., *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Atelier, Barcelona.

PÁGINAS WEB:

- JIMÉNEZ DÍAZ, A., revisado por MORET MILLÁS, V. (2012): “Sinopsis del artículo 135 CE” en <http://www.congreso.es/>.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J.J. (2010): “Consecuencias de la crisis económica sobre los servicios de atención a la pobreza: un análisis desde Cáritas”, en <http://www.realinstitutoelcano.org/>.
- VILÀ, A. (2009): “Tendencias de la nueva legislación de servicios sociales”, Informe elaborado por encargo de Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN ES), en <http://www.tercersector.cat/>.
- VILLAR ROJAS, F. (2014): “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista El Cronista* nº 46 (Iustel - 2014), disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/>.

OTROS DOCUMENTOS:

- Carta Social Europea*, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 y revisada en Estrasburgo en 1996.
- Comunicado del MINHAP de 3 de noviembre de 2015 sobre el traspaso de competencias sobre servicios sociales establecido en la Reforma Local está supeditado a un nuevo sistema de financiación autonómica y local”.
- Decisión del Consejo de la Unión Europea de 27 de abril de 2009, sobre la existencia de un déficit excesivo en España (2009/417/CE)*.
- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias nº. 33/2015, de 29 de enero, en relación con la Proposición de Ley de Cabildos Insulares y Circular de la Viceconsejería de Administración Pública del Gobierno de Canarias nº 2/2014, de 31 de marzo.
- Dictamen del Consejo de Estado nº. 338/2014, en relación con ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Encuesta realizada por Cáritas y la Fundación FOESSA en el año 2009, en <http://www.foessa.org>.
- Encuesta realizada por Cáritas y la Fundación FOESSA entre los años 1994 y 2007, en <http://www.foessa.org>.
- “La reforma local, un paso más para la privatización de los servicios sociales”, noticia de prensa publicada en el periódico digital nuevatribuna.es, el 17 de octubre de 2013, disponible en <http://www.nuevatribuna.es/>.
- Nota explicativa del MINHAP sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 5 de marzo de 2014, en <http://www.femp.es/>.