

LA CUESTIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

MARGARITA ARENAS VIRUEZ

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad Pablo de Olavide

EXTRACTO

Palabras clave: asistencia social, servicios sociales, competencias propias, delegadas, entidades locales

La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) llevada a cabo por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración de 2013 (LRSAL) ha alterado el esquema competencial en materia de servicios sociales en el seno de las Comunidades Autónomas (CCAA), entre éstas y las entidades locales. Lo que, además de plantear la necesidad de un estudio sobre el estado actual de la cuestión competencial en esta materia, que determine el alcance de la reforma operada al respecto, ha generado unos conflictos normativos entre diversos bloques de normas. El análisis que se realiza en este trabajo sobre la repercusión y significado de la nueva regulación de la legislación básica de régimen local requiere que se aborde este tema atendiendo a dos niveles territoriales-competenciales. Un primer nivel, entre el Estado y las CCAA, a los efectos de poder situar el tema objeto de análisis y concretar qué materias se reparten entre sí, perfilando las competencias de las CCAA en materia de servicios sociales. Y un segundo nivel, entre las CCAA y las Entidades Locales, de manera que sólo en el marco de este segundo nivel resulta conveniente atender a dos momentos en el tiempo que vienen marcados regulación de derecho transitorio en la materia: antes y después de 31 de diciembre de 2015, que es la fecha fijada legalmente para que las CCAA asuman las competencias relativas a servicios sociales.

ABSTRACT

Keywords: Social assistance, social services, reserved powers, devolved powers and local government

Local law reform changed the power framework of social services at the regional power level ("Comunidades Autónomas"), between theses and local government. This, moreover of the necessity of studing about the status of power issue in this matter, caused several conflict of law, among different block of laws. The analysis that was done by this article about impact and meaning of the new law regimen of local power requires, in order to study this matter, to take into account the two levels of territorial-power. The first level, between the state and the "Comunidades Autónomas", in order to face the matter of this study was adressed and to define which the powers were divided among themselves, delimiting the regional powers in social services matters. And in the second level, between the "Comunidades Autónomas" and the local government, so that only in the framework of this second level is convenient to distinguish between the two dates which are mentioned transitory rules of this reform: before and after of 31 of December of 2015, that is the date set up by this provision in order to "Comunidades Autónomas" assume social services powers.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA: LA REDEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES
3. LA REORDENACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE LAS CCAA Y LAS ENTIDADES LOCALES
 - 3.1. La asunción de la titularidad por las CCAA de las competencias en materia de Servicios Sociales
 - 3.2. La autonomía local como principio de configuración de la organización territorial
 - 3.3. Tipos de competencias de las Entidades Locales
 - 3.4. Competencias de las Entidades Locales en materia de Servicios Sociales
 - 3.4.1. Competencias de los Municipios
 - 3.4.2. Competencias de las Diputaciones Provinciales
5. REFLEXIÓN FINAL

1. INTRODUCCIÓN

“*Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales*”. Éste es el título de la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración (en adelante LRSAL)¹, cuyo análisis constituye el objeto de este trabajo, con el que se pretende conocer su contenido, significado y alcance. Y es que dicha disposición se presenta como una excelente oportunidad para abordar el análisis de un tema tan relevante y complejo, tanto en la concepción y delimitación de la materia como en la distribución competencial de la misma, cual es el reparto competencial en materia de Servicios Sociales, cuya propia distribución, en sí, parece, en principio, eliminar el propio título de la disposición de la que se ha partido.

En efecto, el término “*asunción*” por las CCAA de las competencias relativas a Servicios Sociales, permite entender, a priori, que son éstas las entidades competentes en esta materia. Pero la cuestión que se suscita de inmediato es si la asunción por parte de las CCAA de estas competencias supone que se elimina o reduce el ámbito competencial de otros entes territoriales y, si es así, quiénes son éstos y cuál es el alcance y repercusión de tal eliminación o reducción. O si, por el contrario, la asunción por parte de las CCAA no impide que también pueda haber otros entes territoriales competentes, a partir de una posible descentralización territorial en el seno de las propias CCAA. Junto a este asunto competencial, que exige abordar un análisis sobre la distribución de este título

¹ BOE de 30 de diciembre de 2013.

competencial, surge un tema conceptual, de no menor importancia, cual es definir y concretar los Servicios Sociales en relación con la compleja cuestión sobre su carácter como técnica prestacional o como materia competencial, lo que enlaza, asimismo, con el alcance de la reforma de las competencias en materia de Servicios Sociales de los entes locales.

Algunas de estas cuestiones obtienen respuesta en el propio desarrollo de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, si bien es cierto que, a su vez, surgen otras nuevas que requieren un estudio en profundidad. Así, por ejemplo, esta disposición indica que las competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social eran competencias propias del Municipio, de las Diputaciones Provinciales o de cualquier otra Entidad Local; o que, incluso tras la atribución de las competencia en materia de Servicios Sociales a las CCAA, cabe que éstas deleguen dichas competencias en los Municipios, Diputaciones o entidades equivalentes; o, como último ejemplo, que es posible que los Municipios sigan prestando estos servicios en el caso de que las CCAA no asuman el desarrollo de los servicios de su competencia que venían prestando las entidades locales, si bien es cierto que con algunos cambios importantes en cuanto al soporte de los gastos que se generen.

Todas estas cuestiones, algunas planteadas en la disposición transitoria segunda de la LRSAL, otras, en cambio, obviadas pero de necesario tratamiento para conocer el significado y alcance de la misma, serán objeto de estudio en este trabajo, en el que se aborda la distribución de competencias entre las CCAA y las entidades locales. En concreto, qué requisitos y condiciones establece la disposición transitoria segunda de la LRSAL en el proceso de asunción por parte de la CCAA de las competencias relativas a servicios sociales, qué tipo de competencias (propias, delegadas o diferentes a las propias y delegadas) tienen las entidades locales en materia de Servicios Sociales y la determinación de los efectos y alcance de la repercusión que al respecto ha tenido la referida disposición. Lo que requiere una previa, si bien breve, referencia a la materia de Servicios Sociales en el marco de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA.

Se trata, sin duda, de un tema de actualidad y de creciente importancia puesto que se ha producido un incremento notable del número de personas en situación de necesidad social, esto es, personas en situación o riesgo de exclusión social, que conforman el grueso del colectivo destinatario de los Servicios Sociales, debido, básicamente, a las consecuencias derivadas de la situación de crisis económica. A lo que se une el fenómeno de la inmigración y de la masiva entrada de refugiados procedentes de países en guerra, que conforman unos

colectivos que se presentan como potenciales beneficiarios de prestaciones y/o servicios que les permitan subsistir de forma digna.

Y actual puesto que, aunque hace ya más de dos años que se aprobó la LRSAL, su disposición transitoria segunda prevé un período de dos años, a contar desde su entrada en vigor, para que se haga efectivo su principal encargo: la asunción por parte de las CCAA de las competencias relativas a Servicios Sociales. Este período transitorio ha finalizado el 31 de diciembre de 2015 si bien, como se verá en detalle más adelante, algunas de sus principales consecuencias están produciendo efectos en estos momentos o los producirán en los próximos tiempos, aunque es cierto que, como se ha recordado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas², el traspaso de competencias sobre Servicios Sociales está supeditado a un nuevo sistema de financiación autonómica y local³. A lo que hay que añadir que el déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas cerró 2015 en el 5,16% del PIB, esto es, un punto más de lo previsto, habiéndose señalado, por parte del Gobierno, a las CCAA como principales responsables de este desvío puesto que sólo tres de las diecisiete CCAA (Galicia, Canarias y País Vasco) cumplieron con el techo presupuestario, lo que, sin duda, puede tener repercusión en los recursos destinados a la financiación de los Servicios Sociales⁴.

Es, asimismo, un tema complejo, que requiere un estudio de materias de Derecho Administrativo, básicamente en lo que respecta al tema competencial, que exige un análisis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), que, precisamente, ha sido reformada por la

²<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2015/031115reformalocal.aspx>

³ Precisamente, en el Consejo de Ministros del 8 de abril del presente año 2016 se ha propuesto la creación de un comité técnico de expertos que estudie la reforma de financiación autonómica.

⁴ El ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ha anunciado que el Gobierno ha acordado trasladar a las comunidades que han incumplido con el objetivo de déficit un “acuerdo de no disponibilidad de gasto” para sus consejos de gobierno, de manera que los nuevos recursos que tengan por la financiación no vayan a incrementar el gasto sino que sirva para financiar el gasto ya comprometido. Ello lo hace en virtud de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que obliga a las administraciones a equilibrar sus cuentas, para cumplir con la recomendación autónoma enviada por la Comisión Europea. En la práctica este acuerdo de no disponibilidad de gasto supone que las comunidades no podrán elevar sus compromisos por encima del 1,8%, la tasa de crecimiento potencial de la economía española. El País, 31/3/2016, http://economia.elpais.com/economia/2016/03/31/actualidad/1459418481_044567.html

LRSAL, así como de otras disposiciones, tales como los Estatutos de Autonomías (EEAA, en adelante) y las leyes autonómicas de Servicios Sociales, que diseñan el reparto competencial en materia de Servicios Sociales. Pero también se requiere un estudio en materia de protección social, en concreto, en relación con la delimitación del contenido material de los Servicios Sociales, que se presenta como un apéndice de gran relevancia para conocer la labor que las CCAA y/o las entidades locales con competencias al respecto vienen desarrollando. De esta forma, aunque la cuestión competencial en materia de Servicios Sociales constituye el objeto principal de este trabajo, se quiere completar esta labor con el análisis de la definición y contenido de los servicios sociales, con la finalidad de ofrecer una visión completa sobre la actuación de los poderes públicos en una materia tan relevante y loable en un Estado social como el nuestro.

El análisis que se pretende llevar a cabo en relación con la repercusión y significado de esta disposición exige que se aborde este tema atendiendo a dos niveles territoriales-competenciales: uno, entre el Estado y las CCAA, a los efectos de poder situar el tema objeto de análisis y concretar qué materias se reparten entre sí, y, dos, entre las CCAA y las Entidades Locales. Y, sólo en el marco de este segundo nivel, resulta conveniente realizar este estudio atendiendo a dos momentos en el tiempo que vienen marcados por la propia disposición transitoria segunda de la LRSAL: antes y después de 31 de diciembre de 2015, que es la fecha fijada en dicha disposición para que las CCAA asuman las competencias relativas a Servicios Sociales.

2. DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA: LA REDEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Comenzado por el primer nivel de análisis de carácter territorial-competencial entre el Estado y las CCAA, la primera cuestión que requiere ser objeto de tratamiento es la ubicación del concepto de Servicios Sociales en el bloque constitucional, básicamente, Constitución Española (en adelante, CE) y EEAA. Sólo a partir de la ubicación conceptual de esta materia se puede entrar a conocer las competencias que establece la CE así como la atribución de competencias por parte de los EEAA.

Al respecto, el texto constitucional no hace referencia expresa a los Servicios Sociales en cuanto materia sobre las que el Estado o, en su caso, las CCAA puedan asumir competencias. No se mencionan, pues, los Servicios Sociales como título competencial en los arts. 148 y 149 de la CE, a diferencia de lo que ocurre con la Seguridad Social y con la Asistencia Social que, junto a la Asis-

tencia Sanitaria, conforman los pilares básicos del Estado del Bienestar, configurándose como dos instituciones maduras, que responden a principios rectores propios y bien definidos⁵. Sobre estos dos mecanismos de protección social sí hay un reparto competencial entre el Estado, que tiene competencia exclusiva en la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17^a CE), y las CCAA, que pueden asumir competencias –sin que se especifique qué tipo de competencias- en materia de Asistencia Social (art. 148.1.20^a de la CE). Lo que no ha impedido, a pesar de la existencia de una distribucional competencial en la CE, que en el desarrollo de la materia de Asistencia Social por parte de las CCAA, al que nos referimos más adelante, se hayan producido conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA debido, sobre todo, al carácter complementario de la Asistencia Social respecto de la Seguridad Social, como segundo nivel o malla de protección, que ha llevado al TC a pronunciarse acerca del tradicionalmente controvertido concepto de Asistencia Social⁶.

⁵ Alarcón Caracuel, M.R.: “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, número 89/2007, pág. 130. Sobre el carácter institucional de la Seguridad Social, vid. también a Rodríguez-Piñero, M. y González Ortega, S.: “La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario de su reforma”, en *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1985, pág. 271.

⁶ Como referente, se puede tener en cuenta la STC 239/2002, de 11 de diciembre, que resuelve un conflicto positivo de competencia en relación con dos Decretos de la Junta de Andalucía, que regulaban la concesión y pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. La discusión litigiosa se centró en determinar si con la entrada en vigor de ambos Decretos, la Junta de Andalucía había vulnerado las competencias del Estado sobre la “*legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social*” (art. 149.1.17 CE), así como las relativas a la “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1 CE). Al abordar esta cuestión, se analiza la noción material de “*asistencia social*”, haciéndose referencia en diversas ocasiones a la STC 76/1986, de 9 de junio, según la cual dicha noción “*no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas ... Esta 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 -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección- es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los desti-*

Ahora bien, el hecho de que no exista un título competencial de los Servicios Sociales no significa que en el propio texto constitucional no exista una base jurídica sólida que permita entender que existe una constitucionalización implícita del derecho a los Servicios Sociales⁷. De esta forma, aunque no haya sido en el desarrollo de un título competencial propio previsto en la CE, sino en el desarrollo de una técnica prestacional, lo cierto es que en nuestro sistema de protección social existen unos servicios sociales como parte de la acción protectora de la Seguridad Social, así como unos servicios sociales que se integran en el ámbito protector de las CCAA. Y es que los servicios sociales son una técnica prestacional (sobre todo, pero no sólo, prestaciones en especie) que puede ser dispensada tanto por el Estado como por las CCAA en base a los títulos competenciales de Seguridad Social y Asistencia Social⁸.

En efecto, incluso desde antes de la promulgación de la CE, los servicios sociales se incluían dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social⁹, regulándose en términos similares al actual art. 42.1e) del Real Decreto

natarios o beneficiarios". Asimismo, entiende el TC que resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva, sin que ello pueda mermar o restringir el ámbito propio de la "asistencia social", pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social "interna" al sistema de Seguridad Social y otra "externa" de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sobre la definición de asistencia social atendiendo a la jurisprudencia del TC, puede verse a Monereo Pérez, J.L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales". *Temas Laborales*, número 100, 2009, págs. 296 y ss.

⁷ Vid. al respecto a Alemán Bracho, C. y Alonso Seco, J.M.: "Los servicios sociales: sistema público de protección social". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 151/2011, pág. 687. Según estos autores, de una interpretación integradora de determinados artículos del texto constitucional, tales como los arts. 1, 9, 10 y 14, en relación con el capítulo III del título I, se desprende que sin los servicios sociales los principios fundamentales del Estado social de Derecho podrían quedar vulnerados.

⁸ Sobre la concepción prestacional de los servicios sociales, que no son una institución sino unas prestaciones de contenido técnico, susceptibles de ser incluidas en distintos marcos institucionales, como la Seguridad Social o la Asistencia Social, puede verse a Azar López, M.: "Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número 30/ 2001, pág. 58.

⁹ Las prestaciones de servicios sociales, en cuanto noción jurídica, aparecen por primera vez en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, siendo concebidas como "complemento de las

Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS)¹⁰. Asimismo, entre las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, está el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, al que se le encomienda la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, siendo competente de la propuesta, gestión y seguimiento de planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y personas dependientes.

Pero, sin duda, han sido las CCAA las que, en base al título competencial del art. 148.1.20ª de la CE, han asumido un mayor protagonismo en el desarrollo de los servicios sociales. En efecto, atendiendo a dicho título competencial, todas las CCAA asumieron en sus respectivos EEAA competencias exclusivas en materia de Asistencia Social y, en el desarrollo de dichas competencias, han creado todo un sistema público de Servicios Sociales, cuya naturaleza y concepción supone una superación del concepto de servicios sociales en cuanto técnica prestacional que pueden dispensarse por las instituciones de protección social, adquiriendo una verdadera naturaleza institucional. De hecho, los EEAA no se han limitado a incluir la Asistencia Social entre las materias sobre las que asumen competencias exclusivas, sino que, bajo diversas denominaciones, han incluido también los Servicios Sociales o incluso han sustituido la Asistencia Social por la materia de Servicios Sociales, a pesar de que, como se ha dicho, esta materia no estaba entre las que podían asumir las CCAA (salvo que se hiciera por la vía del art. 149.3 de la CE), dejando al margen los pertenecientes a la Seguridad Social, cuya competencia corresponde Estado.

prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social". Eran prestaciones técnicas, en contraposición de las prestaciones económicas de la Seguridad Social. A partir de este momento, se fueron creando en la Seguridad Social distintos servicios sociales tales como, por ejemplo, Asistencia a los Ancianos (1970), Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos (1970) o Servicio de Empleo y Acción Formativa. Un momento clave fue la reforma institucional de la Seguridad Social llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, que es cuando se crea al actualmente denominado Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Para ver en detalle esta evolución nos remitimos a Alemán Bracho, C. y Alonso Seco, J.M.: "Los servicios sociales: sistema público de protección social", op. cit., págs. 679 y 680.

¹⁰ Según dicho precepto, la acción protectora del sistema de Seguridad Social comprende, entre otras, "*las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente*".

La asunción de competencias exclusivas en materia de Servicios Sociales pudo suponer, y así se ha puesto de manifiesto por la doctrina¹¹, una extralimitación competencial de los EEAA, acarreado una posible inconstitucionalidad sobrevenida de los preceptos que regulaban la actividad estatal prestadora de servicios sociales, puesto que, sin base constitucional, los EEAA habían incluido dentro de la Asistencia Social los Servicios Sociales que, como se ha expuesto, venían prestándose por el Estado en el marco de la acción protectora de la Seguridad Social. Sin embargo, el Estado no impugnó esta atribución competencial estatutaria. Por el contrario, incluso decidió transferir a las CCAA la gestión de los servicios sociales gestionados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de manera que las CCAA eran las que prestaban los servicios sociales, que podían hacerlo en base a su título competencial propio y exclusivo de Asistencia Social o en base al título competencial del art. 149.1.17ª de la CE, según el cual las CCAA pueden ejecutar los servicios de la Seguridad Social.

De esta forma, en el proceso de evolución y maduración de las competencias exclusivas de la CCAA en materia de Asistencia Social, así como en el desarrollo de las competencias de gestión de los servicios sociales transferidos por el Estado, se ha producido una renovación o modernización de la Asistencia Social, que ha evolucionado hacia los Servicios Sociales, de manera que en la actualidad se consideran dos instituciones equivalentes, al menos desde la perspectiva de las atribuciones competenciales¹². Este proceso de equiparación de estas dos instituciones de protección social ha supuesto asimismo un proceso evolutivo del propio concepto de servicios sociales, que abandona su original carácter de

¹¹ Al respecto puede verse a Alarcón Caracuel, M.R.: “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”, op. cit., pág. 131. Un apunte complementario, aunque referido a esta misma materia sustantiva, es que el realiza De Soto Rioja, S., “Reclamaciones administrativas y judiciales en materia de dependencia”, AAVV., *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, CES, Madrid, 2013, al apuntar que el desdoble de los procedimientos administrativos realizados por la mayoría de las Comunidades Autónomas para el efectivo reconocimiento de estas prestaciones, contraría más el artículo 149.1.18 de la Constitución, sobre bases del régimen jurídico común de las Administraciones y el procedimiento administrativo común, que el propio título de la Asistencia Social, pp. 500-501.

¹² Sobre este tema puede verse González Orgega, S. y Barcelón Cobedo, S.: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Tirant Lo Blanch, 2015, pág. 25. Según estos autores, desde una concepción un poco arcaica como constitutiva de prestaciones de escasa entidad, otorgadas de forma discrecional, dependiendo de dotaciones presupuestarias variables, inestables y escasas, sin reconocer derechos subjetivos, la Asistencia Social se ha ido transformando en prestaciones regulares, ofrecidas con carácter universal, constitutivas de derechos subjetivos a la tutela, integradas en un sistema más global de atención y con permanente y obligada financiación.

técnica prestacional, básicamente su condición de prestaciones en especie, para adquirir una dimensión institucional en cuanto mecanismo completo de protección social. El resultado de este proceso no ha sido otro que la creación y desarrollo en las distintas CCAA de los sistemas de Servicios Sociales como sistemas jurídicos públicos, en cuanto instituciones maduras, consolidadas e imprescindibles de la política social.

Precisamente, en este proceso de evolución de la Asistencia Social hacia los Servicios Sociales surge una cuestión relevante, desde un punto de vista conceptual o material –si bien con una evidente repercusión competencial-, cual es si la opción de algunos EEAA de eliminar la Asistencia Social como materia sobre las que las CCAA asumen competencias exclusivas y su sustitución por la materia de Servicios Sociales supone o no una reducción del ámbito de actuación de las CCAA. El riesgo de entender que se produce una disminución del ámbito de intervención autonómico se comprende desde el momento en que se parte de que en base al título competencial de Asistencia Social las CCAA han podido dispensar no sólo prestaciones en especie, sino también prestaciones económicas, tales como las rentas mínimas de inserción u otras prestaciones asistenciales complementarias. Sin embargo, en base a la tradicional concepción de servicios sociales como prestaciones técnicas, se podría considerar que la sustitución de la competencia en materia de Asistencia Social por la de Servicios Sociales podría suponer una merma en la actuación de las CCAA. Para superar esta situación, los EEAA han optado por redefinir los Servicios Sociales, entendiendo que se trata de una materia que incluye prestaciones en especie y prestaciones económicas¹³. Se crea así un espacio competencial de exclusiva intervención de las CCAA en materia de los Servicios Sociales¹⁴, en el que el Estado sólo interviene sobre la base del título competencial de la garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1ª de la CE).

¹³ Vid., como ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, según el cual la materia de los servicios sociales incluye en todo caso “*la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública*”.

¹⁴ De todas formas, la competencia en materia de Asistencia Social o Servicios Sociales de las CCAA ha de entenderse referida a la asistencia social externa al sistema de Seguridad Social puesto que la asistencia social interna, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, corresponde en exclusiva al Estado su legislación básica y su régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CCAA. Cavas Martínez, F. “La protección social en los nuevos Estatutos de Autonomía”. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 6/2007, págs. 10 y 11.

A tenor de lo expuesto, se puede concluir que en el proceso de evolución y desarrollo competencial entre el Estado y las CCAA en esta materia, los Servicios Sociales han ido adquiriendo una dimensión institucional, a pesar de carecer de dicha dimensión en el propio texto constitucional, configurándose como un pilar del Estado del Bienestar, que se ha equiparado a la Asistencia Social en cuanto institución y título competencial de las CCAA. Y en el marco de este título competencial de Asistencia Social o Servicios Sociales las CCAA adoptan determinadas competencias (regulación y gestión) que abarcan, entre otras, a las prestaciones técnicas. Y, asimismo, en materia de Seguridad Social perviven determinados servicios sociales, también en cuanto técnica prestacional, cuya competencia corresponde al Estado al pertenecer a la acción protectora de la Seguridad Social (aunque se gestione por las CCAA).

De esta forma, se pueden diferenciar dos acepciones del concepto de servicios sociales: una, de carácter competencial, que permite entender que los Servicios Sociales son un título competencial de las CCAA, que se equipara a la Asistencia Social, como resultado de la atribución de dicha competencia por los EEAA; y dos, de carácter conceptual-material, en cuanto materia que comprende todo tipo de prestaciones, tanto las tradicionales prestaciones técnicas o en especie como las prestaciones económicas, de manera que en virtud de esta técnica prestacional, los servicios sociales pueden ubicarse tanto en materia de Seguridad Social, en cuanto competencia del Estado, como en materia de Asistencia Social o Servicios Sociales, en cuanto competencia de las CCAA, superándose así el conflicto competencial entre ambas Administraciones Públicas.

Por ello, al abordar el significado de la “*asunción*” por las CCAA de las competencias relativas a Servicios Sociales, tal y como prevé la disposición transitoria segunda de la LRSAL, se ha de partir de que en el reparto competencial entre el Estado y las CCAA, son sólo éstas las que pueden asumir competencias en esta materia, dejando a salvo, como se ha dicho, los servicios sociales (en cuanto técnica prestacional) que puedan existir en el sistema de Seguridad Social como competencia estatal, sin perjuicio de su gestión por las CCAA. La competencia exclusiva de las CCAA en materia de Servicios Sociales, en cuanto título competencial equivalente al de Asistencia Social, resulta de la CE y de la atribución competencial contenida en los EEAA. Por ello, lo previsto en la citada disposición transitoria, al regular la *asunción* por las CCAA de las competencias relativas a Servicios Sociales, hace que surja la cuestión referente a si dicha previsión es una confirmación de lo dispuesto en la CE y en los EEAA o si, por el contrario, supone e implica una modificación competencial en otro nivel. Esta posible modificación competencial ha de situarse en el marco de la distribución de competencias en el seno de las CCAA, entre éstas y los entes locales, lo que

nos conduce al segundo nivel de análisis competencial-territorial que se había anunciado.

3. LA REORDENACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE LAS CCAA Y LAS ENTIDADES LOCALES

La competencia exclusiva de las CCAA en materia de Asistencia Social y/o Servicios Sociales no implica que tengan que ser éstas las que directa y de forma exclusiva desarrollen dicha competencia. Por el contrario, atendiendo a la organización territorial del Estado y en base a los principios de descentralización, proximidad y autonomía local, las entidades locales tienen derecho a intervenir en determinados asuntos, asumiendo concretas competencias en diferentes materias, según lo dispuesto en la legislación del Estado y de las CCAA. Precisamente, en este apartado se aborda el reparto competencial en materia de Servicios Sociales en el seno de las CCAA entre éstas y las Entidades Locales, que se ha visto afectado por lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la LRSAL que contiene unas previsiones específicas que complementan el esquema competencial de las Entidades Locales diseñado por la LBRL. Por ello, la fecha que señala esta disposición, 31 de diciembre de 2015, marca un momento de interés para conocer la regulación previa y el estado actual de la cuestión.

3.1. La asunción de la titularidad por las CCAA de las competencias en materia de Servicios Sociales

Desde el 31 de diciembre de 2015, según lo dispuesto por la disposición transitoria segunda de la LRSAL, las CCAA asumen la titularidad de las competencias relativas a Servicios Sociales. Esta asunción no sólo supone una confirmación de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA atendiendo a la CE y los EEAA, sino que implica una modificación del reparto competencial interno, entre las CCAA y las Entidades Locales, produciéndose un traspaso competencial desde éstas hacia las CCAA. En efecto, las CCAA asumen 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, con independencia de que el ejercicio de estas competencias se hubiese venido realizando por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes o cualquier otra Entidad Local. Este cambio de la titularidad de las competencias en materia de Servicios Sociales produce, desde dos años antes, desde el 31 de diciembre de 2013 (fecha de entrada en vigor de la LRSAL), una reducción del ámbito competencial o una sustracción de las competencias que venían

realizando las Entidades Locales en virtud, básicamente, de la LBRL y las Leyes de Servicios Sociales de las CCAA, si bien es cierto que, como se expone más adelante, la asunción de la titularidad por parte las CCAA de las competencias en esta materia no impide que las Entidades Locales pueden seguir prestando los servicios sociales.

En la propia disposición transitoria segunda de la LRSAL se marcan las pautas del proceso de asunción por las CCAA de las competencias relativas a Servicios Sociales, que son tres: primera, se ha de atender a lo previsto en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales que, como se ha dicho, están aún pendientes de reforma; segunda, las CCAA han de elaborar, con carácter previo, un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los Servicios Sociales, que permita la cobertura inmediata de estos servicios; y tercera, la gestión por las CCAA de estos servicios no puede suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas, de manera que si hasta la entrada en vigor de la LRSAL los municipios financiaban, al menos, parte de estos servicios, la asunción de tales servicios por las CCAA difícilmente no les supondrá un mayor gasto, salvo que se afecte a la calidad de los servicios prestados. De todas formas, el requisito que ha de cumplirse en este proceso de asunción de competencias por las CCAA es que no se supere el gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, incluidas, pues, también las Entidades Locales.

En estas tres indicaciones sobre cómo han de proceder las CCAA se manifiestan, de forma más o menos evidente, los principios inspiradores de la reforma llevada a cabo por la LRSAL que emanan del art. 135 de la CE y de su posterior desarrollo legislativo a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De ahí que la propia Exposición de Motivos de la LRSAL señale algunos de sus objetivos, tales como racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, así como garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.

La asunción por parte de las CCAA de competencias que venían prestando las Entidad Locales pone de manifiesto que, a pesar de que las CCAA asumen, en virtud de sus EEAA, competencias exclusivas en materia de Asistencia Social¹⁵, se había producido un reparto interno entre las CCAA y las Entidades

¹⁵ Esta competencia exclusiva de las CCAA se desarrolla en las respectivas leyes de Servicios Sociales, que contienen la distribución competencial entre las Administraciones Públicas,

Locales. De ahí que se haya planteado la posible inconstitucionalidad de este traspaso competencial, puesto que se cuestiona si el Estado a través de esta disposición puede reordenar en una materia competencia exclusiva de las CCAA la distribución competencial entre éstas y las Entidades locales, vaciando de contenido las competencias locales y desplazando a las leyes autonómicas de Servicios Sociales. La respuesta, no fácil, a esta compleja cuestión se ofrece más adelante, en el que se entra en el análisis de los conflictos normativos derivados de la nueva redacción de la LBRL, por lo que se hace una remisión a la argumentación que se expone posteriormente.

De todas formas, el cambio de titularidad de las competencias relativas a Servicios Sociales no impide la intervención en esta materia de las Entidades Locales puesto que, como se desarrolla más adelante, éstas mantienen competencias propias en algunas materias referentes a los Servicios Sociales, pudiendo asimismo desempeñar otras competencias por delegación de las CCAA así como otras competencias diferentes a las dos anteriores. El examen de estas competencias se realiza en este segundo nivel de análisis territorial-competencial, en el que se aborda el estudio de las competencias de las Entidades Locales, en concreto, de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos, así como la repercusión e influencia que al respecto ha tenido la disposición transitoria segunda de la LRSAL. Lo que requiere una previa y breve referencia al principio de autonomía local y a los distintos tipos de competencias para, a partir de estas premisas generales, entrar a analizar las competencias de las Diputaciones y Municipios en materia de Servicios Sociales.

3.2. La autonomía local como principio de configuración de la organización territorial

El art. 137 de la CE, perteneciente al Título VIII, titulado “*De la organización territorial del Estado*”, dispone que “*el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*”. Sólo tres preceptos más, los arts. 140, 141 y 142 de la CE, se refieren a la Administración Local, en concreto, a los municipios, provincias y haciendas

enumerándose las competencias concretas que en esta materia tienen las Administraciones Autonómicas y especificándose en muchas de estas leyes las competencias concretas de los Consejos de Gobierno y de las Consejerías competentes en materia de servicios sociales. En términos generales, las CCAA asumen competencias de política general de servicios sociales, de adopción de iniciativas legislativas, de planificación de los servicios sociales, de ordenación del sistema público de servicios sociales, etc...

locales, respectivamente. Por su parte, la LBRL, tras enumerar en su art. 2 las denominadas “*entidades locales territoriales*” (el municipio y la provincia, además de la isla en los archipiélagos balear y canario), así como otras entidades locales (entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios), dedica su Título IV a las referidas “*otras entidades locales*”. Y es en este título, que agrupa los arts. 42 a 45, ambos inclusive, donde se encuentra la regulación básica de estas entidades locales, quedando al margen el municipio y la provincia que, a su vez, cuentan con sus respectivos títulos propios en esta ley. Esta regulación básica nos permite conocer no sólo cuáles son tales entidades, sino también su concepto y su régimen jurídico de creación, remitiéndonos a la mencionada norma para un conocimiento detallado al respecto.

Atendiendo a la organización territorial de las CCAA, podemos afirmar, siguiendo a un gran sector de la doctrina administrativista¹⁶, que existen dos grandes categorías de entidades locales: por un lado, los entes locales territoriales necesarios (municipios y provincias), que se califican como “*necesarios*” porque están garantizados por la CE y como “*territoriales*” porque así se deriva de la CE y del art. 3.1 de la LBRL; y, por el otro, los entes locales no necesarios o dispositivos (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, consorcios y entidades locales autónomas), cuya existencia no está reconocida ni garantizada por la CE y que, al margen de su carácter territorial, tienen una clara vinculación con el municipio, puesto que se definen en relación con éste.

Es cierto que la CE no dedica ningún precepto a la enumeración de los principios que rigen o inspiran la organización territorial del Estado, si bien, entre los artículos dedicados a los principios generales (arts. 137 a 139 de la CE) y entre los preceptos que regulan la Administración local (arts. 140 a 142), se contemplan tres de los principios fundamentales: el principio de autonomía, el principio de solidaridad (art. 138.1 de la CE) y el principio de suficiencia financiera (art. 142 de la CE). De entre estos principios, destaca el principio de autonomía puesto que adquiere gran relevancia a los efectos de conocer la atribución de competencias a las Entidades Locales, así como la distribución de las mismas entre éstas y las CCAA.

¹⁶ Destacamos, entre otros, a Jiménez-Blanco y Carrillo De Albornoz, A.: “Comentario al artículo 3 LBRL”, en VV.AA., *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Tomo I. Tirant lo Blanch, 2007, págs. 114 a 121; y Alonso Más, M.J.: “Comentario al artículo 3 LBRL”, en VV.AA., *Comentario a la Ley Básica de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local)*. Thomson-Civitas, 2005, págs. 184 a 195.

Al respecto, la CE reconoce el principio de autonomía en dos de sus preceptos: por un lado, con carácter general, en el art. 137 de la CE, que dispone que los municipios, provincias y Comunidades Autónomas “*gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”; y, por el otro lado, de forma específica para los municipios, en el art. 140 de la CE, según el cual “*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios*”. La atención que el texto constitucional presta al principio de autonomía se limita a su reconocimiento en los dos citados preceptos; sin embargo, este escaso tratamiento contrasta con la importancia que adquiere su reconocimiento en la CE, no sólo por ser la primera vez que aparece de forma expresa reconocido en un texto constitucional, sino también porque este principio adquiere una especial fuerza frente a otros principios que no se contemplan en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. Y es que, tal y como se ha afirmado, el principio de autonomía no es sólo un principio estructural del régimen local español, sino que también es un principio básico de la organización territorial de nuestro Estado –de ahí la ubicación del art. 137 de la CE en el Título VIII, entre los Principios Generales de la Organización Territorial del Estado-, de manera que en base al mismo se articula la distribución del poder entre las distintas instancias territoriales que componen nuestra nación¹⁷.

Ahora bien, para comprender esta afirmación, se ha de entrar a conocer cuál es el contenido y significado del principio de autonomía. En este sentido, el art. 137 de la CE tan sólo aclara que los entes territoriales que en el mismo se enumeran y, en concreto, los entes locales, gozan de autonomía “*para la gestión de sus respectivos intereses*”, sin concretar nada más al respecto y sin especificar cuáles son estos intereses locales. A tenor de la jurisprudencia del TC¹⁸, la autonomía para la gestión de los intereses propios del ente local se configura como un derecho a participar o intervenir en la gestión de los asuntos que sean de interés local, articulándose esta participación mediante la asignación de competencias, de manera que los intereses se materializan en competencias concretas de los entes locales¹⁹. La CE no nos indica cuáles son estas competencias, a diferencia de lo que hace en relación con las competencias del Estado y de las CCAA, sino que remite al legislador la labor de concretar las materias

¹⁷ Con estas palabras se pronuncia Toscano Gil, Francisco: *Autonomía y potestad normativa local*. Editorial Comares, 2006, págs. 32 y 33.

¹⁸ STC 32/1981, de 28 de julio, y STC 27/1987, de 27 de febrero.

¹⁹ Véase a Toscano Gil, Francisco: *Autonomía y potestad normativa local*, op. cit., págs. 42 y 43.

sobre las que las Entidades Locales han de ejercer sus competencias. Y esta labor la ha desarrollado, como punto de partida, la LBRL, que define las materias sobre la que recaen las competencias locales, si bien es cierto que la concreción final de las competencias es una labor asignada al legislador sectorial. La autonomía local es, pues, un principio de configuración legal, puesto que su contenido lo define el legislador, que, en todo caso, ha de respetar un contenido mínimo que garantiza la CE.

Para conocer cómo la LBRL ha concretado el contenido de la autonomía local, se ha de atender a su art. 2.1, que reconoce el derecho de las Entidades Locales a participar en todo asunto de interés local²⁰ y contiene las claves necesarias para conocer el contenido de la autonomía local, cuales son: en primer lugar, la forma en que se hace efectiva la autonomía que la CE garantiza a las entidades locales –asegurar su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses-; en segundo lugar, el modo en que se asegura ese derecho de intervención en los asuntos que afecten a sus intereses –atribuyendo determinadas competencias-; en tercer lugar, identifica quién tiene la responsabilidad de hacer efectiva la autonomía local –el legislador sectorial, tanto estatal como de las Comunidades Autónomas, en atención a la distribución de competencias que marca la CE-; y, finalmente, concreta cuáles son los criterios y principios a tener en cuenta para atribuir a los entes locales determinadas competencias –las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, por un lado, y los principios de descentralización, proximidad, eficacia, eficiencia y estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por el otro-.

Se aprecia, pues, cómo es el legislador sectorial estatal y autonómico el que asume un especial protagonismo a la hora de atribuir las competencias que corresponden a los entes locales, haciendo efectivo, con ello, el principio de autonomía local. La LBRL se remite al legislador sectorial si bien es cierto que

²⁰ Este precepto dispone que “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”.

le marca ciertas pautas que ha de respetar y tener en cuenta. De esta forma, atendiendo a la CE y la LBRL, podemos apreciar cómo se establece un sistema en virtud del cual la concreción y definición del principio de autonomía se reparte entre el legislador básico de carácter estatal, que señala las pautas que se han destacado, y el legislador sectorial, estatal o autonómico, que desarrolla la autonomía local y concreta su contenido, atribuyendo determinadas competencias. Este sistema responde al reparto de competencia legislativa que establece la CE en materia de régimen local, cuyo art. 149.1.18^a dispone que corresponde al Estado dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, quedando incluida, pues, la Administración local²¹.

Atendiendo a la materia objeto de estudio en este trabajo, interesa conocer cuáles son las competencias que el legislador ha atribuido a los entes locales en materia de Servicios Sociales, reconociendo así, al menos en relación con esta materia, la autonomía colectiva de estos entes.

3.3. Tipos de competencias de las Entidades Locales

Las competencias de las Entidades Locales se clasifican en tres tipos, según lo previsto en el art. 7 de la LBRL, tras la reforma llevada a cabo por la LRSAL: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas.

Las competencias propias de los Municipios, Provincias y demás entidades locales territoriales *“sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”* (art. 7.2 de la LBRL). Las competencias propias de las Diputaciones Provinciales son las que en este concepto le atribuyan las leyes del Estado y de las CCAA (principio de reserva de ley formal) en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las competencias que se relacionan en el art. 36.1 de la LBRL. Por su parte, las competencias propias de los municipios se ejercerán en todo caso en las materias que se enumeran en el art. 25.2

²¹ En este sentido se ha dicho que el legislador debe *“tener muy claro que es a él a quien compete desplegar, de acuerdo con el dictado del art. 2 LB, la máxima corrección en esa tarea, que el ordenamiento le atribuye, de identificar los intereses locales y, a partir de ahí, proceder a la adecuada asignación de competencias, tal y como exige de forma imperativa el modelo de pluralismo territorial de nuestra CE”*. Sosa Wagner, F.: *“Aproximación básica a las competencias locales”*, en VV.AA., *Las competencias locales*. Marcial Pons, 2007, pág. 18.

de la LBRL. Ambos preceptos serán objeto de estudio en el siguiente apartado, cuando se aborde el análisis de las competencias de las Entidades Locales en materia de Servicios Sociales.

Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuye el Estado y las CCAA, en el ejercicio de sus respectivas competencias. La delegación tiene como cometido, según indica el art. 27.1 de la LBRL, “*mejorar la eficacia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el art. 27 de la LBRL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficacia. Dicho precepto regula el contenido de la delegación, de manera que ésta debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, la delegación se acompaña de una memoria económica donde se valora el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda suponer un mayor gasto de las mismas. Asimismo, la delegación ha de ir acompañada de la correspondiente financiación, siendo necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio, de manera que la ausencia de dicha dotación hará nula la delegación. Si las CCAA delegan competencias será necesario que se establezca una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, en los términos previstos en el art. 57 bis de la LBRL, incorporado por la LRSAL. De esta forma, la delegación de competencias deberá ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, con una cobertura del 100% del coste del servicio y su cobro deberá estar garantizado.

La Administración delegante tiene diversas facultades: dictar instrucciones técnicas de carácter general; recabar información sobre la gestión; enviar comisionados; y formular requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas. De manera que el incumplimiento de las directrices, la denegación de las informaciones solicitadas y la inobservancia de los requerimientos formulados pueden llevar a la Administración delegante a la revocación de la delegación.

ción o a ejecutar por sí misma la competencia delegada. De la misma forma que entre las causas de renuncia se encuentra el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando se justifique la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas las competencias sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.

Y, finalmente, las competencias distintas de las propias y de las delegadas, que no precisan ser atribuidas ni por el Estado ni por las CCAA y que sólo pueden ejercerse por las Entidades Locales cuando concurren dos requisitos de carácter material, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7.4 de la LBRL. Primero, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por ello, cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y dicho plan incluirá, entre otras medidas, la supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación (art. 116 bis de la LBRL)²². Y, segundo, cuando no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, la Entidad Local precisará, como requisitos procedimentales, dos informes previos y vinculantes, uno de la Administración competente por razón de la materia, que será la Comunidad Autónoma en la materia que nos interesa, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias²³.

²² Asimismo, el art. 116 ter de la LBRL, también introducido por la LRSAL, dispone que *“todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior”*. Vid. la **Res. de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.**

²³ En el caso de las CCAA de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana la elaboración de este informe corresponde al órgano de esa comunidad que tenga atribuida la competencia en materia

Uno de los objetivos de la reforma local llevada a cabo por la LRSAL es, precisamente, la clarificación de las competencias de las Entidades Locales, con la finalidad de evitar que ésta ejerzan competencias que no les corresponden cuando no cuenten con la financiación suficiente para ello o cuando suponga una duplicidad con las ejercidas por otras Administraciones Públicas²⁴. Según la Exposición de Motivos de la LRSAL, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Así, “*las Entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con financiación. Por tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública*”.

Pues bien, precisamente, para determinar la repercusión de la reforma local llevada a cabo por la LRSAL en materia competencial y, en concreto, con el cometido de analizar la clarificación de las competencias de las Entidades Locales en materia de Servicios Sociales y conocer así el estado de la cuestión al respecto, se aborda el estudio de las competencias propias, delegadas o distintas de las propias y delegadas que las Entidades Locales, en concreto, las Diputaciones Provinciales y los Municipios, pueden asumir en materia de Servicios Sociales.

3.4. Competencias de las Entidades Locales en materia de Servicios Sociales

3.4.1. Competencias de los Municipios

La normativa reguladora de la atribución de competencias en materia de Servicios Sociales

de tutela financiera sobre las Entidades Locales. En el resto de las CCAA la administración que tiene la tutela financiera es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Vid. la Nota Explicativa de la Reforma Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión del Portal/Nota explicativa de la reforma local.pdf>

²⁴ Al respecto, vid. *Las competencias de los Ayuntamientos en materia de servicios sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Dirección General de los Servicios Jurídicos Coordinación Territorial e Internacional. Federación Española de Municipios y Provincias.

La CE presta escasa atención a los municipios, a los que de forma exclusiva y directa sólo se refiere su art. 140 para garantizar la autonomía de los mismos, para disponer que gozan de personalidad jurídica plena y para indicar que su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. El reconocimiento de la autonomía para la gestión de “*sus respectivos intereses*”, tal y como dispone el art. 137 de la CE, no se acompaña, sin embargo, de una enumeración de las competencias municipales. Sí se enumeran las competencias de los municipios en algunos EEAA, tal y como ocurre con los conocidos Estatutos de segunda generación, que otorgan expresamente competencias en materia de Servicios Sociales a los municipios, si bien con una expresa remisión a lo que determinen las leyes²⁵. Pero, antes de atender a lo dispuesto al respecto en las leyes sectoriales autonómicas, es conveniente conocer la regulación sobre esta materia contenida en la legislación básica estatal.

En este sentido, como ya se ha indicado, el art. 2 de la LBRL se remite al legislador estatal y al legislador de las Comunidades Autónomas, para que sean éstos quienes determinen las competencias de los Municipios, articulando un concreto sistema o mecanismo de atribución de competencias, cuyas líneas generales se trazan, en relación con los Ayuntamientos, en el Capítulo III de la propia LBRL. Efecto, según dispone el art. 25.1 de la LBRL, “*el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal...*”. Este apartado, cuyo sentido se discute por la doctrina, puesto que algunos autores entienden que se trata de una declaración de capacidad o de legitimación para actuar, mientras que otros consideran que se trata de una cláusula de habilitación general de competencias²⁶, permite, en términos generales, que los Municipios promuevan “*actividades*” y presten “*servicios públicos*”²⁷, si bien es cierto que necesita ser

²⁵ En este sentido, se pueden destacar el Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuyo art. 92.2 dispone que los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre la gestión de los servicios sociales comunitarios, y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual los gobiernos locales de dicha región tienen, en todo caso, competencias propias, sobre la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de inmigrantes (art. 84.2 m)

²⁶ Para conocer en detalle esta discusión doctrinal y la posición que al respecto mantienen diversos autores, se puede ver a Toscano Gil, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, op. cit., págs. 67 y 68.

²⁷ La actual redacción de este precepto, dada por la LRSAL, presenta un carácter limitativo de la autonomía local respecto de la regulación anterior, que se pone de manifiesto en la desapa-

objeto de una mayor concreción, puesto que no se especifica cuál es el ámbito competencial en el que se pueden desarrollar y prestar tales actividades y servicios.

Precisamente, se avanza en la delimitación de dicho ámbito competencial en el apartado 2 del mismo precepto, que dispone que el Municipio ejercerá, en todo caso, como competencias propias en las materias que se enumeran, entre las que destacamos la letra e) referente a la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a persona en situación o riesgo de exclusión social*”; competencias que se ejercerán –insiste la LBRL– “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. Es más, el art. 26.1 de la LBRL especifica que la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social es uno de los servicios que los Municipios con población superior a 20.000 habitantes han de prestar, en todo caso.

Se suprime, pues, la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social en cuanto materia sobre las que los Municipios ejercían, hasta la reforma de la LBRL por la LRSAL, competencias propias. Se produce así una restricción del ámbito material sobre el que los Municipios ejercen competencias propias, modificándose, desde el 31 de diciembre de 2013 en que entró en vigor la LRSAL, la atribución competencial de los Municipios prevista en la LBRL, en concordancia con lo dispuesto por la disposición transitoria segunda de la LRSAL. La prestación de los servicios sociales y la promoción y reinserción social deja de ser una materia sobre la que los Municipios ejercen competencias propias y deja de ser un servicio que en todo caso han de prestar los Municipios con población superior a 20.000 habitantes. Desde el 31 de diciembre de 2015, tras un período transitorio en el que esta materia deja de ser competencia de los Municipios, son las CCAA las que asumen, como ya se ha dicho, la titularidad de dichas competencias.

En relación con la reducción y concreción de la materia sobre la que los Municipios pueden ejercer competencias, se ha planteado la cuestión acerca de si la nueva redacción del art. 25 de la LBRL entra dentro de la labor que la CE encomienda al legislador básico, al especificar de forma detallada las materias sobre las que las Entidades Locales pueden asumir competencias, teniendo en

rición de los términos “*toda clase de*” actividad y “*cuantos*” servicios públicos, añadiéndose que, en esta misma línea restrictiva, que la actuación del municipio se hará “*en los términos previstos en este artículo*”.

cuenta que se trata de un ámbito competencial de exclusiva titularidad autonómica. Así, se ha dicho que la decisión del legislador básico de régimen local merma el nivel de garantía de autonomía local, si bien esta opción por reducir los espacios donde es imperativo reconocer competencias a los Ayuntamientos parece acorde con la CE, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, que deja en manos del legislador determinar cuál es el contenido de la autonomía de los entes locales, con el límite de que en cada momento dicho contenido ha de asegurar la preservación de la institución para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar²⁸. Sin embargo, en sentido contrario, se ha afirmado que el legislador ha excedido su papel de básico y ha invadido competencias autonómicas en materia de asistencia social, debiendo ser el legislador autonómico el que determine dentro de las materias de su titularidad qué competencias corresponden dentro de la asistencia social a los Ayuntamientos²⁹.

Ahora bien, en relación con esta cuestión lo importante es conocer el alcance de la reducción del ámbito en el que los Municipios pueden tener competencias propias³⁰, siendo determinante concretar cuáles son los concretos servicios sociales en los que los Municipios pueden tener funciones propias. Así, por un lado, se encuentra “*la evaluación e información de situaciones de necesidad social*”, que siguiendo el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013, parece que se hace alusión a que los Municipios han de tener competen-

²⁸ Vid. al respecto a Velasco Cabellero, F.: “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en VVAA, *La reforma del 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 95 y 96 y Almeida Cerredá, M.: “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, número 22, 2015, pág. 245. STC 4/1981, de 2 de febrero, STC 32/1981, de 28 de julio, STC 84/1982, de 23 de diciembre y STC 214/1989, de 21 de diciembre.

²⁹ En este sentido se pronuncia Arias Martínez, M.A.: “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. *Revista de Administración Pública*, número 194, 2014, pág. 392.

³⁰ Los entes locales tienen su propio ámbito competencial y, como se ha puesto de manifiesto por la doctrina y por la jurisprudencia del TC (entre otras, la STC 103/2013, de 25 de abril), el núcleo competencial que reclama la garantía institucional tienen que ser necesariamente traducido en el tipo de competencias que la LBRL califica como propias. Arias Martínez, M.A.: “Las competencias locales en materia de servicios sociales...”, op. cit., pág. 391.

cias en relación con los servicios que en dicho catálogo se clasifican como servicios de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico. Son servicios que facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizando el acceso a otros sistemas de protección social y proporcionan apoyo en la realización de gestiones y tramitación de las diferentes prestaciones de servicios sociales.

Y, por otro, está la labor de “*atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión*”, pudiendo entenderse que el legislador pretende hacer referencia a la forma en la que los usuarios de los servicios sociales pueden acceder a ellos, incluyéndose los servicios de incorporación directa, sin necesidad de una decisión técnica o una resolución administrativa o judicial previas. Por su parte, la atención a personas en situación o riesgo de exclusión social se refiera a la situación en que se encuentran determinados grupos de población especialmente vulnerables (personas en situación de dependencia, víctimas de violencia de género, menores sin protección, personas sin hogar,...)³¹. Así pues, aunque la actual redacción de los arts. 25 y 26 de la LBRL implica una reducción del ámbito de intervención municipal en materia de Servicios Sociales, lo cierto es que a los Municipios les queda el cometido de desempeñar unas relevantes funciones en esta materia, especialmente por la vía de la “*atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”, si bien es cierto que las concretas competencias en esta materia no vienen determinadas en la LBRL.

De esta forma, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que, en todo caso, deben prestar los municipios que superen los 20.000 habitantes, es una de las materias sobre las que los Municipios han de ejercer competencias; pero no se concreta, al igual que sucedía antes de esta reforma en relación con la materia más amplia consistente en la prestación de servicios sociales, qué competencias se ejercen sobre tal materia, puesto que lo único que se especifica es que se ejercerán las competencias “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. En relación con las competencias municipales en esta materia, el art. 25 de la LBRL constituye una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios³², estableciendo varios criterios que han de regir la actuación del legislador. Así, el apartado 3 del

³¹ Sobre la concreción de estos servicios de los Municipios puede verse a Almeida Cerredá, M.: “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local...”, op. cit., págs. 226 y ss.

³² La función del art. 25 de la LBRL no consiste en otorgar concretas facultades a los Ayuntamientos sino que constituye una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los

art. 25 de la LBRL insiste en la idea antes expuesta, indicando que sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, lo que tendrá que hacerlo de conformidad con los principios de descentralización, eficacia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Dicha ley ha de prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Y, finalmente, se establece que la ley que determine la competencia municipal propia de que se trate ha de garantizar que no se produzca una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública (art. 25.5 de la LBRL)³³.

De esta forma, para concretar estas competencias municipales, es necesario acudir a la legislación sectorial estatal, debiendo destacarse que a nivel estatal, a diferencia de lo que ocurre a nivel autonómico, no existe una ley reguladora de las prestaciones y servicios sociales. Es, por ello, por lo pueden ser las leyes estatales que se han aprobado en atención y protección de algunos de colectivos e instituciones –que, como es sabido, requieren una atención especial, por parte de los poderes públicos, para ofrecerles prestaciones, ayudas y servicios necesarios y adecuados para su bienestar y para tener una vida digna– las que pueden concretar las competencias de los Municipios. Sin embargo, atendiendo a algunas de las más relevantes normas aprobadas al respecto³⁴, se puede concluir que si

municipios, así, en cuanto tal, su tarea se agota en identificar un conjunto de asuntos en los que por existir un fuerte interés local, a juicio del legislador básico, es necesario imponer al legislador sectorial autonómico, en garantía del principio de autonomía local, la obligación de conferir concretas atribuciones a los Ayuntamientos en dichos campos. Velasco Caballero, F.: “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”. *Anuario de Derecho Municipal*, número 6, 2012, pág. 48.

³³ Al respecto se ha dicho que la LRSAL instaura la necesidad de que, en todo proceso de concesión de concretas competencias a los municipios, se respeten tres reglas: primera, se impone un criterio de naturaleza económica (que no suponga un mayor gasto para las Administraciones Públicas); segunda, se establece un criterio de raíz funcional (adecuada ponderación de los principios de descentralización y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos); y tercera, se fija un criterio de orden sistémico (prohibición de toda duplicidad en la atribución de facultades). Almeida Cerredá, M.: “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local,...”, op. cit., págs. 230 y 231.

³⁴ Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España; Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas; Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la

bien es cierto que en estas disposiciones normativas se atribuyen competencias a los poderes públicos, no se hace una atribución específica de las competencias de los Municipios, salvo excepciones³⁵.

Por ello, se ha de atender a las leyes sectoriales de las CCAA, de forma especial, a las leyes de Servicios Sociales, que son las que concretan las competencias de las entidades locales en esta materia. Así, las Leyes de Servicios Sociales que se han aprobado en todas las CCAA regulan la atribución competencial, concretando las competencias de los Ayuntamientos. En la práctica totalidad de las leyes autonómicas de Servicios Sociales se contemplan estas competencias de los Municipios en materia de prestación de servicios sociales como competencias propias, indicándose de forma expresa en algunas de estas normas que la ordenación competencial se hace atendiendo a lo dispuesto en la LBRL³⁶, en la redacción anterior a la reforma llevada a cabo por la LRSAL. En otras normas se regulan de forma conjunta las competencias de las Diputaciones y de los Municipios, ejerciéndose las mismas en sus respectivos ámbitos territoriales³⁷. Asimismo, algunas leyes de Servicios Sociales hacen referencia expresa a la posibilidad de que las CCAA respectivas puedan delegar competencias en esta materia, sin hacer una delegación específica de competencias³⁸; tan sólo la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía regula, con el carácter de competencias delegadas por la Junta de Andalucía, diversas competencias de los Municipios, que se enumeran en el art. 19 de dicha ley.

Violencia de Género; Ley Orgánica 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; y Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Hombres y Mujeres.

³⁵ Vid. por ejemplo, el art. 12 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que regula la participación de las entidades locales en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, así como la participación de dichas entidades locales en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

³⁶ Así, por ejemplo, el art. 13 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias (BO de Canarias de 4 de mayo), el art. 48 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BO Castilla y León de 21 de diciembre) y el art. 16 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de los Servicios Sociales de Madrid (BO de Madrid de 14 de abril).

³⁷ Así, art. 48 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BO de Castilla y León de 21 de diciembre); y art. 6 de la Ley 5/1997, de 25 de junio de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (BO Generalitat Valenciana de 10 de julio).

³⁸ Así el art. 8 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de Asturias (BO del Principado de Asturias de 8 de marzo).

Ahora bien, esta atribución de competencias municipales en materia de servicios sociales presenta problemas de ajuste con el esquema competencial que deriva de la actual redacción de la LBRL y de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, generándose un conflicto normativo que requiere un análisis específico.

Conflictos normativos que emanan de la nueva regulación de la LBRL y de la disposición transitoria segunda de la LRSAL

Las competencias municipales en materia de prestación de servicios sociales que se regulan en las Leyes de Servicios Sociales, desde la entrada en vigor de la LRSAL, suponen la atribución de una intervención a los Municipios que excede el ámbito material sobre el que pueden ejercer competencias tras la reducción de dicho ámbito que se perfila en los actuales art. 25 y 26 de la LBRL. O, dicho en otras palabras, la actual LBRL y la disposición transitoria segunda de la LRSAL implican una alteración del reparto competencial contemplado en las Leyes de Servicios Sociales, que atendiendo a sus propios EEAA y a la redacción anterior de la LBRL sí contemplan competencias de los Municipios en materia de prestación de servicios sociales. De esta forma, la distribución competencial en esta materia que contienen no sólo estas leyes autonómicas, sino también los EEAA, podría contrariar lo dispuesto en la LBRL y en la disposición transitoria segunda de la LRSAL puesto que los Municipios sólo tienen competencias en una materia mucho más restringida.

Se plantean así conflictos normativos en dos niveles. Primero, surge la compleja cuestión sobre la vinculación de estas atribuciones de los EEAA en materia de Servicios Sociales al legislador básico, sin que al respecto las posiciones doctrinales y jurisprudenciales sean coincidentes³⁹. Cabe entender, conforme a la doctrina del TC (TSC 31/2010, de 28 de junio), que la legislación básica de régimen local y las normas estatutarias que contengan una relación de competencias locales pueden coexistir si los EEAA mantienen o incluso amplían la autonomía local garantizada en la CE y en la LBRL, de manera que los conflictos normativos se han de resolver conforme al principio de autonomía, aplicando de forma preferente la normativa, sea estatal o estatutaria, que contemple un mayor grado de autonomía local. De manera que los contenidos básicos en materia de régimen local que hagan referencia a los servicios sociales

³⁹ Sobre esta discusión vid. a Arias Martínez, M.A.: “Las competencias locales en materia de servicios sociales...”, op. cit., págs. 376 a 378.

se han de entender como un nivel mínimo, que, por supuesto, han de respetarse por los EEAA y por las leyes sectoriales. El segundo nivel de conflicto normativo que se plantea consiste en determinar el nivel de vinculación del legislador autonómico a los EEAA, cuya respuesta es mucho más sencilla, puesto que cuando éstos reconocen a los Ayuntamientos determinadas facultades en materia de Servicios Sociales, dichas facultades actúan como un mínimo que ha de respetar el legislador autonómico. De hecho, en la materia objeto de estudio no surge este segundo nivel de conflicto.

De esta forma, si en el primer nivel de conflicto, en aras del favorecimiento de la autonomía local desde una perspectiva competencial, se ha de dar preferencia a lo dispuesto en los EEAA (si es que su regulación contiene un más elevado grado de autonomía) y si, al mismo tiempo, las normas estatutarias han de ser respetadas por las leyes sectoriales autonómicas, la conclusión a la que se llega es que se puede salvar la más amplia atribución competencial a los Municipios contenida en las leyes de Servicios Sociales autonómicas, a pesar de que excede de la asignación de las materias contenidas en la LBRL sobre las que pueden ejercer competencias los Municipios. A esta misma conclusión se llega atendiendo a una interpretación finalista y sistemática del art. 25.2 de la LBRL que, no se olvide, es el origen de estos conflictos normativos.

En efecto, una interpretación literal del art. 25.2 de la LBRL permite entender que se ha establecido una cláusula de competencias máximas de los municipios, y no un conjunto mínimo de materias que puede ser ampliado por el legislador autonómico. A pesar de que ésta parece ser la voluntad del legislador, lo cierto es que esta interpretación podría vulnerar la CE, en cuanto el Estado, al fijar esta cláusula máxima de competencias municipales, excedería de su competencia legislativa básica en materia de régimen local, si bien es cierto que, como ha dicho el TC⁴⁰, el Estado tiene capacidad para fijar las directrices destinadas a ordenar la asignación de las competencias que se deben reconocer a las Entidades Locales. Pero, además, esta interpretación plantea una dificultad para casar la restricción del ámbito de intervención de los Municipios con el reparto competencial que se pueda contemplar en los EEAA.

Por ello, para evitar una interpretación inconstitucional del art. 25 de la LBRL y, asimismo, para salvar una derogación implícita de las leyes autonómicas que atribuyan una intervención a los Municipios que exceda del ámbito

⁴⁰ STC 214/1989, de 21 de diciembre.

material sobre el que pueden ejercer competencias a tenor del actual art. 25.2 de la LBRL, se considera conveniente realizar una interpretación sistemática de dicho precepto, poniéndolo en conexión con el art. 2.1 de la LBRL, y teleológica, en virtud del principio de autonomía local. Así, se ha de entender que la reforma del art. 25 de la LBRL llevada a cabo por la LRSAL no ha de impedir a los legisladores de las CCAA la posibilidad de ampliar esta cláusula de competencias, ni prohibir el otorgamiento de facultades a los Ayuntamientos en otros sectores no previstos en el art. 25.2 de la LBRL⁴¹. Pero la ampliación de las materias sobre las que los Municipios pueden ejercer competencias ha de hacerse cumpliendo los requisitos y condiciones que exige la redacción actual de la LBRL.

En sentido contrario se pronunció el Consejo de Estado, en cuyo dictamen⁴² se indica que la LBRL es una norma básica que vincula a las CCAA y delimita el ámbito a partir del cual ésta pueden establecer, en el ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate. Si el ámbito de servicios sociales se disminuye como consecuencia de una modificación llevada a cabo en la LBRL serán las CCAA las que, en su caso, “*deban ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal*”. Puesto que, entenderlo de otro modo, significaría que promulgados los EEAA o aprobadas las normas delimitadoras de competencias, el marco competencial devendría indisponible para el legislador estatal, que no podrá alterar el alcance dado a la autonomía local. Atendiendo a esta posición, las bases estatales fijan máximos que las CCAA no pueden superar, de manera que éstas no pueden elevar el nivel de autonomía municipal.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la doctrina⁴³, hay que tener presente que el art. 25 de la LBRL es una norma de garantía de la autonomía

⁴¹ Al respecto, Toscano Gil, F.: “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias, competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, número, 165, 2014, pág. 300 y Alonso Mas, M.J.: “El nuevo régimen de las competencias municipales”, en VVAA, *Reforma del Régimen Local*. Aranzadi, 2014, pág. 163 y ss.

⁴² Dictamen de 26 de junio de 2013 en relación con el Anteproyecto de la LRSAL.

⁴³ Velasco Caballero, F.: “Títulos competenciales y garantía constitucional...”, op. cit., págs. 91 y 92 y Arias Martínez, M.A.: “Las competencias en materia de servicios sociales...”, op. cit., págs. 393 y 394.

local y no una norma de atribución de competencias, de manera que, tal y como ha señalado el TC⁴⁴, aunque la LBRL puede contener reglas sobre la forma de asignación de competencias locales, corresponde a las CCAA, en materias de su exclusiva titularidad, la determinación de las competencias municipales. Aunque es cierto que la nueva redacción del art. 25 de la LBRL supone una reducción de la garantía legal de la autonomía local, lo cierto es que dicho precepto no impide a las CCAA atribuir a los municipios competencias al margen de la lista de materias en la que en todo caso los Municipios tiene que tener algún tipo de intervención. Así, el art. 25.2 de la LBRL ha de entenderse como un encargo para que tanto el Estado como las CCAA asignen competencias a los municipios, cada uno en sus ámbitos materiales propios puesto que, entenderlo de otro modo, sería tanto como considerar dicho precepto incompatible con la competencia exclusiva de las CCAA en materia de Asistencia Social.

Las vías de ampliación de las competencias municipales en materia de servicios sociales

La restricción del ámbito material de intervención de los Municipios puede ampliarse por varias vías diferentes. En primer lugar, en el caso de que las CCAA, en cuanto titulares de las competencias en la materia de prestación de servicios sociales, deleguen en los Municipios el ejercicio de sus competencias, en cuyo caso tienen que cumplirse las condiciones y requisitos del art. 27 de la LBRL. De hecho, precisamente, el apartado 2 de este precepto contempla, entre las competencias que se pueden delegar, la prestación de los servicios sociales, lo que se corrobora en la disposición transitoria segunda de la LRSAL. Además de las facultades de la Administración delegante y del contenido de la propia delegación, es esencial que ésta vaya acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo que es necesaria la existencia de una dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico⁴⁵. De esta forma, las competencias que ejerzan los Municipios en materia de Servicios Sociales por esta vía no tienen ya

⁴⁴ STS 214/1989, de 21 de diciembre.

⁴⁵ Al respecto se ha dicho que, tras la reforma del art. 27 de la LBRL, la delegación ya no se configura como un técnica de ampliación del poder local que le permita gestionar conforme a los principios de eficacia y máxima proximidad competencias en ámbitos materiales de interés local, sino un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales. Velasco Caballero, F.: “Nuevo régimen de competencias municipales...”, op. cit., pág. 45.

el carácter de propias, sino de competencias delegadas, por lo que la titularidad de estas competencias no es de los municipios sino de la Administración que delega⁴⁶.

En segundo lugar, cuando el Municipio ejerza, como competencia distinta de las propias y de las atribuidas por delegación, competencias en materia de Servicios Sociales, en cuyo caso han de cumplirse los requisitos de forma y contenido que se exigen en el art. 7.4 de la LBRL. Los informes requeridos por dicho precepto son informes vinculantes, de manera que si de los mismos se deduce que la competencia en cuestión no es sostenible por el Municipio o de que existe duplicidad en la prestación de los servicios, el Municipio debe dejar de ejercer la competencia. Con la exigencia de estos requisitos se busca que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal ni se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De esta forma, se cubre el vacío que se produciría si la Administración titular de las competencias en materia de Servicios Sociales no presta estos servicios⁴⁷, pudiendo cubrir el espacio que deja la eliminación de las actividades complementarias tras la supresión del art. 28 de la LBRL. Este tipo de competencia es la que podría permitir la ampliación de las facultades de los Municipios por la vía de la prestación de servicios, más allá de los servicios mínimos que se enumeran en el art. 26 de la LBRL que, en todo caso, han de prestar determinados Ayuntamientos. De manera que es posible que, al margen del número de habitantes, si los Ayuntamientos cuentan con los recursos necesarios y no se generan duplicidades, puedan prestar determinados servicios en materia de Servicios Sociales. Lo que enlaza con el mantenimiento de determi-

⁴⁶ En relación con las competencias que en materia de servicios sociales hubieran sido delegadas a los Municipios antes de la entrada en vigor de la LRSAL, se ha de atender a lo dispuesto en el art. 57.2 bis de la LRSAL y en el apartado 1 de la disposición adicional novena del mismo texto normativo. De esta forma, los acuerdos de delegación de competencias que a la entrada en vigor de la LRSAL hayan sido objeto de prórroga, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía que se regula en el mismo precepto, siendo también de aplicación esta regla a los acuerdos que se pueda prorrogar por primera vez tras la entrada en vigor de la LRSAL. Asimismo, los convenios o acuerdos de cooperación ya suscritos por las CCAA con las Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas, han debido adaptarse a lo previsto en la LRSAL antes de 31 de diciembre de 2014 puesto que, transcurrido este plazo, han quedado sin efecto.

⁴⁷ Al igual que se dispone respecto de las competencias delegadas, la disposición adicional novena de la LRSAL exige que los convenios ya suscritos para el desarrollo de competencias distintas de las enumeradas en los arts. 25 y 27 han debido adaptarse a lo previsto en la LRSAL a 31 de diciembre de 2014, quedando sin efecto en caso contrario

nados servicios en esta materia que contemplen, en cuanto competencias municipales, las leyes de Servicios Sociales de las CCAA, a pesar de la reducción del contenido prestacional que se ha llevado a cabo por la LBRL⁴⁸.

La tercera vía no implica una ampliación del ámbito material de intervención de los Municipios sino el mantenimiento de las competencias municipales en Servicios Sociales. Consiste en la posibilidad de que los Municipios sigan prestando los Servicios Sociales, incluso tras el 31 de diciembre de 2015, en el caso de que la Comunidad Autónoma no hubiera asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes o, en su caso, no hubiera acordado su delegación. En este último supuesto –que impide que estos servicios dejen de ser prestados a los ciudadanos- los servicios se siguen prestando por los Municipios pero con cargo a la Comunidad Autónoma, de manera que si ésta no transfiere las cuantías precisas para ello, se aplican retenciones en las transferencias que les corresponde por aplicación de su sistema de financiación (disposición transitoria segunda de la LRSAL). Aunque es una cuestión que excede del objeto de este trabajo, al menos, ha de dejarse constancia de que la falta de transferencia de las cuantías precisas por parte de las CCAA para que los Municipios puedan seguir prestando los servicios sociales puede tener una importante repercusión en el mantenimiento del empleo en el caso de que dependa de la dotación económica. En concreto, se trata de la posible concurrencia de causa económica de despido al existir una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente que afecta a la financiación de estos servicios públicos⁴⁹. Cuestión que adquiere gran relevancia por la actual situación de crisis económica que afecta de forma particular a la Administración Pública en su dimensión de reducción del gasto público.

La última posibilidad de ampliación del ámbito de intervención de los Municipios en la prestación de Servicios Sociales es que los Municipios asuman competencias sobre otras materias no incluidas en el listado del art. 25 de la LBRL si así se las atribuye una ley sectorial⁵⁰. La base jurídica de esta amplia-

⁴⁸ Arias Martínez, M.A.: “Las competencias en materia de servicios sociales...”, op. cit., pág. 385 y Velasco Cabellero, F.: “Nuevo régimen de competencias municipales...”, op. cit., pág. 39.

⁴⁹ Vid. al respecto la STS de 24 de febrero de 2015 (RJ 2015/1010), STS de 21 de abril de 2015 (RJ 2015/2812).

⁵⁰ Este es el criterio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la nota explicativa sobre la LRSAL.

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión del Portal/Nota explicativa de la reforma local.pdf>

ción material sobre las que los Municipios pueden ejercer competencias no es el art. 25 de la LBRL puesto que los apartados 4 y 5 de dicho precepto se refieren a la determinación de competencias en las materias enumeradas en el mismo; sino que es el art. 2 de la LRRL que, para garantizar la autonomía de las Entidades Locales, dispone que se ha de asegurar a los Municipios, como ya se expuso antes, el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles competencias en atención a la capacidad de gestión, de conformidad con determinados principios y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Precisamente, en base a dicho precepto y en desarrollo del art. 25 de la LBRL, se han aprobado las leyes autonómicas de Servicios Sociales; pero el problema que surge, como se ha expuesto, es que el reparto y atribución competencial que se contempla en estas normas no se ajusta a lo dispuesto por el art. 25 de la LBRL y por la disposición transitoria segunda de la LRSAL. Por ello, esta última vía de ampliación del ámbito de intervención municipal se conecta con la cuestión antes planteada acerca de la contradicción entre las leyes autonómicas de Servicios Sociales y la LBRL, por lo que nos remitimos al análisis antes realizado sobre esta compleja cuestión.

Aparte de la dificultad de dar una respuesta a este conflicto normativo, lo que sí está claro es que cuando se trate de competencias propias de nueva atribución, no ejercidas por los Municipios antes de la LRSAL, la ley que atribuya una competencia ha de cumplir con los requisitos y exigencias contenidos en los arts. 2 y 25 de la LBRL, básicamente la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuesta y sostenibilidad financiera, así como garantizar que no se produzca una duplicidad administrativa. El ajuste a estos principios y exigencias es imposible de exigir a las normas ya en vigor, como ocurre con las leyes autonómicas de Servicios Sociales, por lo que sólo se puede reclamar a las disposiciones que se tramiten tras la entrada en vigor de la LRSAL⁵¹. Pero ello no quita que en un ejercicio responsable de las CCAA, en cuanto competentes en materia de Asistencia Social, éstas velen por el efectivo soporte económico de las competencias que desarrollen en materia de Servicios Sociales las Entidades Locales que, sin duda, es el objetivo esencial que da sentido al trasvase competencial de éstas a las CCAA y a la nueva regulación de la LBRL. Para lo cual, en el ejercicio de sus competencias, podrían demandar esta exigencia en virtud de la cual los Municipios sólo podrán prestar servicios sociales si cuentan con los

⁵¹ Al respecto, puede verse a Almeida Cerredá, M.: “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local,...”, op. cit., pág. 246.

recursos económicos suficientes, lo que, por otra parte, se garantiza, según el tipo de competencia (propia, delegada o diferente de la propia y delegada) en la LBRL.

Así se cumple con uno de los objetivos esenciales de la LRSAL que consiste en “*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*”, con la finalidad de lograr la sostenibilidad financiera de la Administración local, para dar cumplimiento con ello a los compromisos de estabilidad contraídos con Europa. Es, por ello, por lo que en todas estas vías de ampliación del ámbito material de intervención de los Municipios se exigen determinados requisitos para garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de los mismos.

3.4.2. *Competencias de las Diputaciones Provinciales*

La CE no contempla cuáles son las competencias de las Diputaciones Provinciales ni realiza una enumeración de las mismas⁵². La atención que nuestro texto constitucional ha prestado a la Administración Local y, en concreto, a la provincia es mínima, puesto que el único precepto que se refiere de forma directa y exclusiva a dicha entidad local es el art. 141, que dispone, en su apartado 2, que el Gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Sin embargo, a pesar del parco tratamiento que la CE da a la provincia, la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, como se ha dicho, sí reconoce el principio de autonomía local –que permite articular la distribución del poder entre las distintas entidades territoriales que conforman el estado español-⁵³, disponiendo, en su art. 137, que la provincia goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

⁵² La explicación del silencio de la CE, según ha destacado la doctrina, se halla en razones de técnica legislativa, puesto que los continuos cambios de que son objeto las competencias locales desaconseja su fijación en un texto constitucional, ya que ello obligaría a reformas constantes. Véanse al respecto a Fanlo Loras, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990, pág. 284; a García Morillo, J.: La configuración constitucional de la autonomía local. Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 43; y Toscano Gil, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, op. cit., pág. 43, nota a pie de página 76.

⁵³ Con estas palabras se pronuncia Toscano Gil, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, op. cit., pág. 33.

El vacío competencial de la CE se cubre, si bien ahora se verá con qué alcance, por la LBRL⁵⁴, cuyo art. 2 se remite, como se ha dicho, al legislador estatal y al legislador de las Comunidades Autónomas, para que sean éstos quienes determinen las concretas competencias que tienen las Diputaciones Provinciales. Se trata, pues, de una tarea del legislador, estatal o autonómico, a quien compete desplegar la máxima corrección en esta tarea de identificar los intereses locales y, en consecuencia, proceder a la adecuada asignación de competencias⁵⁵. Y es que el legislador, al ejercer su potestad legislativa sectorial, está limitado por la garantía institucional de la autonomía local que establece la LBRL, sin que pueda, a la hora de concretar las competencias de los entes locales, desconocer los criterios generales del art. 2.1 de la citada ley⁵⁶.

Sin embargo, al margen de estas matizaciones, este precepto no permite conocer las concretas competencias de las Diputaciones Provinciales puesto que tan sólo se indica que se asegurará a las mismas su derecho a intervenir “*en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*”, sin que se especifique, aclare y concrete cuáles son estos intereses, y sin que, a los efectos que nos interesan, se pueda concluir si las provincias tienen algún papel en el funcionamiento y en la garantía del sistema público de Servicios Sociales. Asimismo, cierta indeterminación se vuelve a poner de manifiesto en el capítulo II del Título III de la LBRL, que regula las competencias de las Diputaciones. En efecto, el art. 36.1 de dicha ley enumera las competencias propias de las Diputaciones, indicando, una vez más, que son competencias propias las que les

⁵⁴ Un sector de la doctrina administrativista considera, debido, sobre todo, al silencio que la CE guarda acerca de la atribución competencial a las entidades locales, que esta norma tiene un carácter casi constitucional, entendiendo que se trata de una norma interpuesta, entre la Constitución y las leyes. Toscano Gil, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, op. cit., pág. 62. Este autor cita a varios autores que se han mostrado partidarios del carácter casi constitucional de la LBRL. En este sentido, destacamos, entre otros, a Ballesteros Fernández, A.: *Manual de Administración local*. Comares, Granada. 1998, pág. 13; García Roca, J.: “EL concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 282, 2000, págs. 36 a 38; y Parejo Alfonso, L.: *Derecho básico de la Administración local*. Ariel, Barcelona, 1988, págs. 47 y 116. En este sentido, podemos ver también a SOSA WAGNER, F.: “Aproximación básica a las competencias locales”, en VV.AA., *Las competencias locales*, op. cit., pág. 18. Según este autor, la LBRL tiene una función de norma que “reparte papeles” o que “reparte juego”.

⁵⁵ En este sentido se pronuncia Sosa Wagner, F.: “Aproximación básica a las competencias locales”, en VV.AA., *Las competencias locales*, op. cit., pág. 18.

⁵⁶ Véase al respecto a Alli Turrillas, J.C.: “Las competencias locales en el ámbito de la acción social y la inmigración”, en VV.AA., *Las competencias locales*. Marcial Pons, 2007, pág. 583.

atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso las que se enumeran en dicho precepto, sin que ninguna de ellas se refiera de forma específica a la materia de Servicios Sociales.

Dicho precepto también presenta ciertas inconcreciones, puesto que no determina cuáles son “*los servicios públicos*” que pueden prestar las provincias ni “*los intereses peculiares de la provincia*” que pueden ser fomentados y administrados por las mismas, sin que tampoco en este precepto se concrete cuáles son los municipios “*de menor capacidad económica y de gestión*” a los que, especialmente, las provincias han de prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica. Se trata, pues, de un precepto legal que no permite concretar el papel competencial que pueden desempeñar las Diputaciones Provinciales en materia de prestaciones, recursos y servicios sociales.

Ahora bien, es cierto que el apartado 1 a) del art. 36 de la LBRL, a la hora de regular la competencia de coordinación que tienen las Diputaciones Provinciales, indica que dicha coordinación se ejercerá sobre los servicios municipales, que se enumeran en el art. 26 de la LBRL. Esta coordinación ha de garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, que constituye uno de los fines propios y específicos de las provincias, según indica el art. 31.2.a) de la LBRL. Es, por ello, por lo que el art. 36.2 b) de la LBRL dispone que las diputaciones han de asegurar “*el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal*”.

Así pues, a pesar de las indeterminaciones que presenta la LBRL a la hora de reconocer las competencias de las Diputaciones Provinciales y, asimismo, a pesar de la necesidad de acudir a la legislación sectorial puesto que ésta es la que puede atribuir otras competencias a estos entes locales, lo cierto es que, a tenor del art. 36.1 de la LBRL, se pueden conocer cuáles son algunas de las competencias de las Diputaciones, lo que constituye un avance en la distribución de competencias. De esta forma, éstas tienen determinadas competencias propias que pueden tener repercusión en el desarrollo de la prestación de servicios sociales, aunque no se disponga así de forma expresa en el art. 36 de la LBRL. Así, las Diputaciones tienen, como competencias propias, entre otras, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios; el ejercicio de funciones de coordinación para la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero en el caso de que

se incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla de gasto; el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia; y la coordinación de los servicios municipales, entre los cuales se encuentran, a los efectos que nos interesan, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, que han de prestar, en todo caso, los municipios con población superior a 20.000 habitantes, tal y como indica el art. 26.1 c) de la LBRL.

Precisamente, el ámbito de actuación de esta labor de coordinación de las Diputaciones Provinciales (así como también de las otras actuaciones de asistencia, coordinación, cooperación y seguimiento que, con carácter general, tienen las Diputaciones), se ha visto afectado por la reforma de la LBRL llevada a cabo por la LRSAL que, al regular las competencias propias de los Municipios, ha reducido el ámbito de intervención de éstos puesto que, como se ha expuesto, con anterioridad a esta reforma los Municipios tenían competencias propias en la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. De esta forma, la labor de coordinación de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, en cuanto materia sobre las que los Municipios ejercían competencias propias, se reduce al restringirse asimismo la labor municipal en materia de Servicios Sociales. Y, en consecuencia, también se limitan las otras competencias de las Diputaciones que en su actuación de asistencia, cooperación y seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios hubieran podido desempeñar en relación con los Servicios Sociales.

Pero ello sin perjuicio de que las CCAA puedan delegar en los Municipios las competencias de prestación de los Servicios Sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia de género, lo que, si se diera el caso, supondría una atribución competencial de las Diputaciones Provinciales en su labor de coordinación de los servicios municipales y, por ende, en las citadas competencias de asistencia, cooperación y seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios en materia de Servicios Sociales. En efecto, además de las competencias propias de las Diputaciones que señala el art. 36.1 de la LBRL, se ha de tener presente que tanto las CCAA como el Estado pueden delegar competencias en las Diputaciones. En efecto, según indica el art. 37.1 de la LBRL, las CCAA *“podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de los servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes”*. A los efectos que nos interesan, las CCAA, en cuanto titulares de las competencias en materia de Servicios Sociales, pueden delegar competencias en dicha materia en las Diputaciones que pueden así ampliar su ámbito de intervención al respecto.

Asimismo, como se ha dicho, la LBRL se remite al legislador sectorial a la hora de concretar las competencias de las Diputaciones Provinciales. Respecto de la legislación sectorial estatal, se ha de recordar que, a diferencia de lo que ocurre en los ámbitos autonómicos, no existe una ley estatal reguladora, con carácter general, de las prestaciones y servicios sociales. Es, por ello, por lo que se ha de acudir a las leyes estatales que se han aprobado en atención y protección de algunos colectivos e instituciones para conocer las competencias que al respecto tienen las Diputaciones. En este sentido, atendiendo a las mismas leyes estatales a las que se hizo referencia cuando se analizaron las competencias de los Municipios, se concluye igualmente que es impreciso el tratamiento ofrecido al respecto puesto que en estas disposiciones normativas se atribuyen competencias a los poderes públicos, pero sin hacer atribución específica de las competencias de las Diputaciones.

Por ello, también para las Diputaciones, se ha de atender a las leyes sectoriales de las CCAA, de forma especial, a las leyes de Servicios Sociales, que son las que concretan las competencias de las entidades locales en esta materia. Así, las leyes de Servicios Sociales que se han aprobado en todas y cada una de las CCAA regulan la atribución competencial, concretando las competencias de las Diputaciones Provinciales. En la práctica totalidad de las leyes autonómicas de Servicios Sociales se contemplan estas competencias de las Diputaciones Provinciales como competencias propias, entre las que se encuentran, con carácter general, las competencias de coordinación y asistencia técnica y económica a los municipios de menor población, en la línea del art. 36 de la LBRL⁵⁷; además de otras competencias consistentes en la prestación material de Servicios Sociales como el desarrollo y gestión de los Servicios Sociales especializados, concesión, gestión y trámite de prestaciones económicas incluidas en las competencias propias en materia de Servicios Sociales, concertación de la gestión de Servicios Sociales, etc... En otras normas, como se dijo antes, se regulan de forma conjunta las competencias de las Diputaciones y de los Municipios, ejerciéndose las mismas en sus respectivos ámbitos territoriales⁵⁸.

⁵⁷ Vid., por ejemplo, el art. 49 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (BO Aragón de 10 de julio); art. 60 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha (BO Castilla-La Mancha de 31 de diciembre); el art. 63 de la Ley 13/2008 de 3 de diciembre (BO Galicia de 18 de diciembre); y el art. 37 de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Islas Baleares (BO Islas Baleares de 18 de junio).

⁵⁸ Así, art. 48 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BO de Castilla y León de 21 de diciembre); y art. 6 de la Ley 5/1997, de 25 de junio de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (BO Generalitat Valenciana de 10 de julio).

Asimismo, algunas leyes de Servicios Sociales hacen referencia expresa a la posibilidad de que las CCAA respectivas puedan delegar competencias en esta materia, sin hacer una delegación específica de competencias⁵⁹; tan sólo la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (BO Junta de Andalucía de 12 de abril) regula, con el carácter de competencias delegadas por la Junta de Andalucía, diversas competencias de las Diputaciones Provinciales, que se enumeran en el art. 18 de dicha ley.

Ahora bien, la cuestión que surge es si el reparto y atribución de competencias tanto propias como delegadas que pueda hacerse por las leyes sectoriales autonómicas ha podido verse afectado, según los términos de cada normativa autonómica, por lo previsto en la disposición transitoria segunda de la LRSAL, al disponer la asunción por las CCAA de competencias relativas a los Servicios Sociales, que, desde el 31 de diciembre de 2015, son las titulares de las competencias que se preveían como propias del Municipio, con independencia de que su ejercicio se hubiera venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes o cualquier otra Entidad Local. En concreto, la cuestión estriba en determinar si lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la LRSAL impide la distribución competencial que en materia de Servicios Sociales puedan tener las Entidades Locales en virtud, básicamente, de las leyes de Servicios Sociales de las CCAA.

En nuestra opinión, la respuesta a esta compleja cuestión depende de la delimitación del ámbito material sobre el que las CCAA asumen competencias a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la LRSAL. Esta concreción del ámbito material no es fácil puesto que, según se desprende del título de la propia disposición transitoria, las CCAA asumen la titularidad de las competencias “*relativas a servicios sociales*”, lo que permite entender esta atribución de las CCAA en un sentido amplio, que abarca cualquier competencia en esta materia. Sin embargo, la redacción de esta disposición es más concreta, limitándose la asunción por las CCAA de la titularidad las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a “*la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social*”, en un sentido, pues, más restringido. Esta previsión más concreta parece que no impide que las Diputaciones puedan asumir competencias que no sean en sentido estricto prestación de servi-

⁵⁹ Así el art. 8 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de Asturias (BO del Principado de Asturias de 8 de marzo).

cios sociales, como podrían ser la de coordinación, asistencia, cooperación y seguimiento de los costes efectivos de los servicios sociales prestados por los Municipios.

En cualquier caso, las dudas que surgen sobre si el reparto competencial que se contempla en las leyes autonómicas de Servicios Sociales entre las CCAA y las Diputaciones podría ser contrario a la previsión de la disposición transitoria segunda de la LRSAL en el caso de que se atribuyan a las Diputaciones competencias sobre la prestación de servicios sociales, se superaría, como se ha expuesto al analizar las competencias de los Municipios, atendiendo a la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales (art. 2 de la LBRL). En esta línea se ha de entender el art. 36 de la LBRL, que prevé que son competencias propias de las Diputaciones las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública, entre las que se encuentran las leyes de Servicios Sociales. El desarrollo normativo de esta habilitación general para la atribución de competencias a las Diputación parece estar limitado por la referida disposición transitoria para la materia concreta de los servicios sociales, que, por lo tanto, podría impedir la distribución de competencias en materia de prestación de Servicios Sociales entre las CCAA y las Entidades Locales. Sin embargo, como se ha expuesto antes, hay argumentos jurídicos para defender que la disposición transitoria segunda de la LRSAL no puede vaciar de contenido y desplazar a las leyes sectoriales de las CCAA.

Por ello, la interpretación conjunta de la disposición transitoria segunda de la LRSAL y del art. 36 de la LBRL permite concluir que, desde el 31 de diciembre de 2015, la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social es competencia de las CCAA, sin perjuicio, en primer lugar, de la posibilidad de delegar dicha competencia en las Diputaciones Provinciales (además de en los Municipios). De hecho, los convenios o acuerdos que se hubieran suscrito entre las CCAA y las entidades locales a la entrada en vigor de la LRSAL deben adaptarse a lo dispuesto en la LBRL en relación con los requisitos y condiciones que requiere la delegación de competencias, en los términos antes expuestos. Sin perjuicio, en segundo lugar, de que las Diputaciones puedan asumir, como competencias propias, otras competencias relativas a Servicios Sociales, tal y como se contempla en las leyes autonómicas de Servicios Sociales. Y, finalmente, sin perjuicio de que las Diputaciones pueden asumir competencias, diferentes de las propias y de las atribuidas por delegación, en materia de prestación servicios sociales siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por el art. 7.4 de la LBRL, analizados con anterioridad, entre los que se requiere que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del

mismo servicio con otra Administración, que sería, desde el 31 de diciembre, la Comunidad Autónoma en cuanto titular de dicha competencia.

4. REFLEXIÓN FINAL

La reforma de la LBRL en relación con la atribución de materias sobre las que las entidades locales pueden ejercer competencias, así como el traspaso competencial a nivel interno de dichas entidades a las CCAA han generado diversos y complejos problemas jurídicos, básicamente conflictos normativos entre, por un lado, la LBRL y la LRSAL, y, por el otro, los EEAA y las leyes de las CCAA en materia de Servicios Sociales, en tanto en cuanto el esquema competencial trazado en esta materia por algunos EEAA y por las leyes sectoriales autonómicas no se ajusta a la restricción del ámbito de intervención de las entidades locales que deriva de la reforma llevada a cabo por la LRSAL. Aunque se trata de una cuestión importante y compleja, y, por ello, se ha prestado debida atención en este trabajo, lo cierto es que la relevancia práctica de la decisión que se adopte para superar estos conflictos normativos se atenúa en el sentido de que el legislador ha arbitrado una serie de vías o mecanismos con los que se permite que la realidad de la labor que vienen desempeñando las entidades locales en relación con la prestación y gestión de los Servicios Sociales apenas se vea alterada.

En efecto, aunque se puede afirmar que se ha reducido el ámbito de intervención garantizado a las Entidades Locales en la LBRL, también es cierto que bien sea mediante el ejercicio de determinadas competencias (competencias delegadas, competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación o incluso mediante el desempeño de competencias en otras materias diferentes de las contempladas en el art. 25.2 de la LBRL), bien sea atendiendo a diversos criterios y previsiones fijados en la ley (condicionamiento del traspaso competencial a lo previsto en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, que aún no se han reformado, y mantenimiento de los servicios que vengán prestándose por las Entidades Locales si las CCAA no asumen el desarrollo de estos servicios ni tampoco acuerdan su delegación), las Entidades Locales tendrán instrumentos y argumentos jurídicos para seguir desempeñando su importante función de atención a los colectivos más vulnerables. Así, muchas CCAA han aprobado normas en las que se ha optado por el mantenimiento y continuidad en la prestación de los Servicios Sociales por parte de los entes locales en los términos previstos en las leyes correspondientes, al menos, mientras no sean asumidas por las CCAA.

Es más, todo indica que en aplicación del apartado 5 de la disposición transitoria segunda, que regula la continuidad de la prestación de los Servicios

Sociales por parte de las Entidades Locales si las CCAA no asumen el desarrollo de los mismos o, en su caso, en el ejercicio de la fórmula de la delegación, la materia de Servicios Sociales, tan sensible y tan relevante en el ámbito local, seguirá siendo un espacio propio de intervención municipal. Y es que a los municipios les puede interesar el desempeño de funciones en materia de Servicios Sociales, máxime cuando ahora se refuerza el soporte financiero; pero es que también a las CCAA les puede convenir, especialmente en el contexto de crisis económica y de incumplimiento generalizado del déficit presupuestario, delegar dichas competencias para así no tener que asumir los elevados costes que implicaría la puesta en marcha de todo el entramado administrativo que se requiere para el desempeño de estas competencias.

Ahora bien, con independencia de cuál sea el mecanismo jurídico que permita articular la fórmula que de facto consiga que la situación apenas cambie en relación con la labor asistencial de los entes locales, lo que se refuerza con la reforma de la LBRL llevada a cabo por la LRSAL es la necesidad de que se haga conforme a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera que, por lo demás, es el objetivo principal de la reforma local llevada a cabo en esta materia, que pretende evitar que las Entidades Locales asuman competencias sin contar con la financiación adecuada, tal y como viene ocurriendo con las mal denominadas competencias impropias. Por ello, como se ha expuesto, en todas las fórmulas legales que permiten el desempeño por parte de las Entidades Locales de competencias relativas a Servicios Sociales, el legislador exige que éstas tengan un soporte económico suficiente. Lo que se hace, dependiendo de la vía que permita el ejercicio de competencias en materia de Servicios Sociales, mediante la aplicación de retenciones en las transferencias que correspondan a las CCAA por aplicación de su sistema de financiación, en el caso de que la CCAA no asuma la prestación de estos servicios ni acuerde su delegación; mediante la exigencia de que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, en el caso de ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación; mediante la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, en el caso de asignación de competencias propias; o mediante la dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante, en el caso de competencias delegadas.

De esta forma, el mantenimiento de las competencias de los entes locales, al margen del tipo de competencia que desempeñen y de la previsión legal que dé cobertura a su intervención en la materia de Servicios Sociales, permite una coexistencia y aplicación no conflictiva de los principios que han de guiar la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, cuales son los

principios de descentralización, proximidad, eficacia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; sin que se dé preferencia al principio de sostenibilidad financiera, en detrimento de la eficacia y proximidad de los servicios sociales, tal y como ocurría si el traspaso competencial hacia las CCAA implicara una efectiva reducción o casi desaparición del papel que en esta materia tradicionalmente han venido desempeñando los entes locales en la atención de las demandas de los ciudadanos más necesitados.