

# LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS ECÓNOMICA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS SOCIALES<sup>1</sup>

ANTONIO EZQUERRA HUERVA  
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE LÉRIDA

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL FRUSTRADO INTENTO DE RESTRICCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES: 1. Los términos de la nueva delimitación de las competencias municipales en materia de servicios sociales. 2. La neutralización de la reordenación de las competencias municipales en materia de servicios sociales. En particular, la STC 41/2016, de 3 de marzo. III. LA APUESTA POR LA CONCERTACIÓN SOCIAL COMO MECANISMO PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SERVICIOS SOCIALES: 1. El «sistema de servicios sociales» como eje de la prestación de servicios sociales. 2. El mantenimiento del correspondiente «sistema de servicios sociales» en tiempos de crisis como excusa para la generalización de la concertación social. IV. LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS EN EL TERRENO PRESTACIONAL PROPIAMENTE DICHO: 1. La reducción del gasto público en materia de servicios sociales y sus repercusiones. 2. La restricción de derechos a prestaciones sociales. En particular, en la atención a la dependencia. V. FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho indiscutible que la crisis económica cuyos inicios se acostumbra a situar en los años 2008 y 2009, y en la que todavía estamos inmersos incluso con alguna amenaza de recrudescimiento inminente, ha tenido unas consecuencias negativas evidentes en forma de erosión o restricción del denominado Estado social. En efecto, el objetivo de hacer frente a la crisis social mediante inflexibles políticas de equilibrio presupuestario y consiguiente restricción del déficit –políticas éstas impuestas por la Unión Europea, que ha contando con la complacencia y la complicidad del Gobierno y de la mayoría parlamentaria española–, ha conducido, entre otras, a la adopción de medidas normativas encaminadas a reducir el gasto público en el ámbito de lo que en términos generales se engloba en el concepto de servicios a las personas, y que constituyen el pilar del Estado social. Como consecuencia de esa orientación política y legislativa, hemos tenido ocasión de comprobar cómo los niveles

---

1 El presente trabajo tiene su origen en la conferencia impartida en el marco de las Jornadas de reflexión y debate «Modelos jurídicos organizativos de optimización de las prestaciones esenciales del Estado del bienestar», celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, los días 17 y 18 de marzo de 2016.

prestacionales en sectores tan sensibles como la sanidad o la educación se han visto resentidos de manera muy sensible. El ámbito de los servicios sociales no ha sido una excepción a dicha realidad. Muy al contrario, el embate que los mismos están experimentando es tan severo como innegable, y se concreta tanto en la existencia de mayores dificultades para el acceso a las diversas prestaciones, como a la disminución de los niveles cualitativos de las mismas.

En el presente trabajo me propongo hacer un breve recorrido y aportar algunas reflexiones acerca de las concretas decisiones adoptadas bajo la excusa o con el argumento de la crisis y con repercusión directa en el terreno de la asistencia social. Adelanto ya sobre el particular que si bien las decisiones que han tenido un mayor eco mediático y social han sido las vinculadas a las restricciones en la financiación presupuestaria de los servicios sociales, a las que me refería en el párrafo anterior, los recortes no han sido las únicas medidas materializadas en el sector. Por el contrario, cabe hablar asimismo del intento de reordenación de las competencias municipales sobre servicios sociales llevada a cabo por la LRSAL; intento que en buena medida se ha visto frustrado por el Tribunal Constitucional. Del mismo modo, la crisis económica ha llevado a algunos legisladores autonómicos a incidir en la regulación de los modos o formas de prestación de los servicios sociales, y lo han hecho sin excepción en la línea de abrir las posibilidades de prestación indirecta por la iniciativa económica privada a través de la denominada concertación social. Bien es cierto que el fenómeno de la concertación social como forma de prestación de servicios sociales por empresas privadas sin que haya procedimiento competitivo de adjudicación contractual se contemplaba ya en buena parte de las Leyes autonómicas de última generación. Pero, sin perjuicio de ello, lo cierto es que la necesidad de mantener un adecuado sistema de servicios sociales ha servido de pretexto manifestado expresamente por algunas Comunidades Autónomas para introducirlo en sus leyes del sector.

## **II. EL FRUSTRADO INTENTO DE RESTRICCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES**

### **1. Los términos de la nueva delimitación de las competencias municipales en materia de servicios sociales**

Si bien cronológicamente no fue la primera de las decisiones en materia de servicios sociales justificadas en la necesidad de afrontar y superar la situación de crisis económica, merece una atención singular la reordenación de las competencias municipales en la materia articulada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). La vinculación entre la indicada reformulación competencial y el objetivo de hacer frente a la crisis aparece explicitada en términos inequívocos en el propio Preámbulo de la LRSAL. En tal sentido, el indicado Preámbulo subraya en su párrafo inicial que el conjunto de la reforma del régimen local llevado a cabo obedece al objetivo general de adaptar «la normativa básica en

materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales» impuestos tanto por el art. 135 CE como por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; normas jurídicas éstas, y principios aquéllos, que como bien se sabe constituyen uno de los principales ejes –sino el primordial– en torno a los que se ha hecho y se hace pivotar la superación de la crisis. Y en lo que atañe a la nueva regulación de las competencias municipales, su razón de ser concreta, dentro del indicado objetivo general de la reforma, es clarificar cuáles son las competencias locales, con el fin de evitar supuestas duplicidades competenciales con otras Administraciones públicas. Se persigue con ello una doble finalidad, confesada asimismo por el Preámbulo de la LRSAL. Por un lado, evitar «el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos» y, por otro lado, racionalizar la estructura de la Administración local, «en algunas ocasiones sobredimensionada», «garantizando su sostenibilidad financiera», de suerte que se contribuya de ese modo al «cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal», de los que se afirma expresamente que «son de máxima prioridad».

En el escenario y con el sentido descritos, la LRSAL ha llevado a cabo una reformulación del ámbito material relativo a los servicios sociales sobre el que la LRBRL garantiza la participación o intervención de los Municipios. Más exactamente, en su redacción vigente hasta la entrada en vigor de la reforma operada por la LRSAL, el art. 25.2.k) LRBRL disponía que «el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias: k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social». Y el art. 26.1.c) LRBRL, por su parte, calificaba la «prestación de servicios sociales», como un servicio mínimo de obligatorio en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Tras la entrada en vigor de la LRSAL, el art. 25.2.e) LRBRL garantiza la intervención de los Municipios en materia de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social»; materia ésta con la que el art. 26.1.c), hace coincidir el servicio vinculado con la asistencia social y de prestación mínima obligatoria por los Municipios con una población de más de 20.000 habitantes. Las previsiones competenciales al respecto en la normativa básica de régimen local se completaban con lo prevenido en la DT Segunda de la LRSAL, con arreglo a la cual con fecha 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas debían haber asumido las competencias propias de los entes locales que no se acomodasen al nuevo art. 25.2.e) LRBRL, so pena en caso contrario de que continuasen siendo prestadas por los Municipios pero con cargo a los presupuestos de las CCAA. Esta última previsión normativa ha sido no obstante declarada inconstitucional por la STC 41/2016, de 3 de marzo, en los términos a que más adelante me referiré.

El nuevo marco jurídico que acabo de describir sugiere una multiplicidad de consideraciones de las que, a los efectos de este trabajo, me interesa subrayar fundamentalmente dos<sup>2</sup>. Por un lado que, sobre el papel, la literalidad de los nuevos arts. 25.2.e) y 26.1.c) LRSAL supone una reducción del mínimo competencial garantizado a los Municipios en materia de servicios sociales. Y por otro lado, que a pesar de lo anterior, en la práctica la indicada restricción de las competencias locales pretendida por la LRSAL se ha visto en buena medida neutralizada, de modo que puede decirse que la repercusión real de la reforma legislativa ha sido más bien escasa; en cualquier caso mucho más limitada de lo que el legislador pretendía.

Sobre la primera de las ideas apuntadas, esto es, sobre el hecho de que la LRSAL ha supuesto una reducción del mínimo competencial garantizado a los Municipios en la materia, es evidente que tiene un alcance más preciso o más estricto la materia «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» a que alude el vigente art. 25.2.e) LRBRL, que la alusión general a la «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social» que lucía en el anterior art. 25.1.k) LRBRL. De igual modo, es evidente que la reforma del art. 26 LRBRL entraña una restricción del servicio mínimo obligatorio de los Municipios con más de 20.000 habitantes, toda vez que de asignarles la «prestación de servicios sociales», sólo merece aquella calificación de servicio mínimo obligatorio la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social».

En cuanto al significado o alcance concreto de la competencia municipal sobre servicios sociales, tal cual ha resultado de la LRSAL y luce en la actualidad en los arts. 25 y 26 LRBRL, se viene defendiendo que en el nuevo marco normativo la garantía de intervención municipal ha quedado circunscrita a funciones de identificación de las situaciones de necesidad asistencial<sup>3</sup>, de

---

2 Para un estudio monográfico del régimen competencial local en materia de servicios sociales derivado de la LRSAL, remito a los trabajos de M<sup>a</sup> Antonia ARIAS MARTÍNEZ, «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», en *Revista de Administración Pública* núm. 194, 2014, pp. 373 y ss; Marcos ALMEIDA CERREDA, «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», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* núm. 22, 2015, pp. 219 y ss; y del mismo autor, «La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», en el vol. col. dirigido por Tomás QUINTANA LÓPEZ, *La reforma del régimen local*, cit, pp. 113 y ss.

3 En tal sentido, por ejemplo, Francisco VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de las competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012, 2013*, p. 39; M<sup>a</sup> Antonia ARIAS MARTÍNEZ, «Las competencias...», cit, p. 384.

modo que no es posible reconocer un derecho municipal de participación en la actividad puramente prestacional de los servicios sociales.

Creo sin embargo, respetuosamente, que dicha línea interpretativa no se aviene ni con la letra de la norma ni con la más que consolidada realidad municipal española en materia de servicios sociales. En cuanto a letra de la norma, tanto el art. 25.2.e) como el art. 26.1.c) LRBRL son claros en la diferenciación de dos cometidos diversos. Por un lado, las acciones vinculadas a la «evaluación e información de situaciones de necesidad social» y, por otro, la más concreta «atención inmediata a las personas en situación de riesgo o exclusión social». Parece acertado entender que la primera de las competencias se refiere, en efecto, al desempeño de funciones de primer contacto con el potencial beneficiario de la acción social, a los meros efectos de llevar a cabo una inicial evaluación o diagnóstico de su situación para, a la luz del resultado del mismo, orientarlo hacia las diversas prestaciones sociales que puedan corresponderle, y cuya prestación corresponderá a la Administración pública que establezca la normativa sobre servicios sociales aplicable<sup>4</sup>.

Por lo que se refiere a la competencia sobre «atención inmediata a las personas en situación de riesgo o exclusión social», integra sin duda una actividad directamente prestacional de los Municipios. A mi juicio, el sentido de la misma debe ponerse en conexión con la conveniencia –cuando no directamente con la exigencia humana– de que quien se halla en las indicadas situaciones de riesgo o exclusión social reciba una respuesta pública paliativa inmediata por parte de la Administración, sin demoras derivadas de consideraciones competenciales u organizativas<sup>5</sup>. La exigencia de la legislación básica en este punto tendría por tanto que ver con la mayor proximidad de la Administración municipal, la cual es sin duda el referente al que acudirá el ciudadano en primer lugar en caso de encontrarse en una situación apremiante de desfavorecimiento. En el mismo sentido, y precisamente por esa mayor proximidad del Municipio

---

4 Coincido en este punto con Marcos ALMEIDA CERREDA, «El impacto de la Ley 27/2013, ...», cit, p. 227. El citado autor identifica el mínimo competencial en que la LRBRL quiere garantizar la participación municipal en materia de servicios sociales con los servicios que el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013 clasifica como servicios de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico, esto es, en palabras del propio Catálogo en cuestión, servicios que «facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizan 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 del sistema de protección social». El citado Catálogo puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: [http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo\\_Servicios\\_Sociales/home.htm](http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo_Servicios_Sociales/home.htm).

5 Sensiblemente diversa es la interpretación que al respecto realiza Marcos ALMEIDA CERREDA, «El impacto de la Ley...», cit, pp. 227-228. A juicio del citado autor, la competencia objeto de estudio se referiría «a la forma en la que los usuarios de los servicios sociales pueden acceder a ellos, de modo que la misma incluiría aquellos servicios a los que sus potenciales destinatarios se incorporan directamente, bien a iniciativa propia o por derivación, sin necesidad de que se produzca una decisión técnica o una resolución administrativa o judicial previas».

para con los problemas del ciudadano, el Ayuntamiento será en principio la Administración que, sin haber sido requerida para ello, pueda tener conocimiento de las situaciones de riesgo de exclusión que merezcan la actuación protectora de la Administración.

Este entendimiento encaja además con una realidad que el legislador nunca debería perder de vista, y es que dicha «atención inmediata» ha venido siendo prestada en todo momento por el común de los Municipios, más allá de cualquier previsión legal, de la distinción entre competencias propias o impropias, de las consideraciones presupuestarias y de sostenibilidad, de la población y, en fin, de las estructuras administrativas, sistemas y redes de servicios sociales. En efecto, si algo viene siendo característico de los Municipios, es su acostumbrada preocupación, no necesariamente formalizada, por las personas en situación de vulnerabilidad en general, y de menesterosidad en particular. Me atrevería a decir que dicha labor forma parte, precisamente, de la idiosincrasia de los Municipios y, de hecho, así puede deducirse de alguna normativa bastante alejada de la regulación sobre servicios sociales<sup>6</sup>. Estimo, en definitiva, que incluir la mención del art. 25.2.e) LRBRL a la «atención inmediata a las personas en situación de riesgo o exclusión social» no es otra cosa que reconocer una realidad consolidada, una actividad que muy probable y afortunadamente hubieran seguido desempeñando el común de los Municipios dijese lo que dijese la LRBRL.

## **2. La neutralización de la reordenación de las competencias municipales en materia de servicios sociales. En particular, la STC 41/2016, de 3 de marzo**

A la luz de cuanto se lleva expuesto cabe concluir que la LRSAL, y en particular la reforma del art. 25 LRBRL articulada por la misma, entraña una restricción o reducción del mínimo competencial garantizado a los Municipios con carácter básico. Es esta una afirmación que puede suscribirse tanto en términos generales como, en particular, en relación específicamente con los servicios sociales. Ello se traduce, a la postre, en que al legislador autonómico le es dado «ajustar» las competencias de los Municipios al nuevo marco diseñado, pudiendo servirse para ello tanto de su normativa general de desarrollo del régimen local básico, como de la propia normativa sectorial sobre servicios sociales.

Un examen detenido de la realidad jurídica posterior a la LRSAL permite no obstante concluir que el aludido ajuste o restricción competencial no ha llegado a materializarse. Puede decirse, por el contrario, que pese al importante

---

6 Estoy pensando, en particular, de la legislación sobre bienes locales. En concreto, cabe recordar que el art. 106 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) dispone que «parte de los bienes comunales podrá ser acotada para fines específicos, tales como enseñanza, recreo escolar, caza o *auxilio a los vecinos necesitados*».

calado de la reforma operada por la LRSAL y sus pretensiones iniciales, en la práctica las competencias de los Municipios en materia de servicios sociales siguen siendo las mismas que antes de la entrada en vigor de la LRSAL.

La aludida pretensión de la LRSAL consistía en subvertir el alcance del aludido art. 25.2 LRBRL, en el sentido de que el mismo dejara de establecer las materias en las que, como mínimo, el legislador sectorial tiene el deber de atribuir competencias a los Municipios, y pasara a jugar como una lista de máximos, esto es, como una relación de las únicas materias en que el aludido legislador sectorial podría reconocer competencias municipales<sup>7</sup>.

La interpretación expuesta –que contó con el muy significativo apoyo del Consejo de Estado<sup>8</sup>– se vio no obstante contestada de manera generalizada tanto por el grueso de la doctrina como por las diversas Comunidades Autónomas, hasta ser recientemente desarbolada por la STC 41/2016, de 3 de marzo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra diversos preceptos de la citada LRSAL. En apretada síntesis, y en lo que aquí interesa, es menester subrayar que el indicado pronunciamiento consolida, asentándola más si cabe, la interpretación clásica o tradicional del art. 25 LRBRL, al tiempo que, en clara sintonía con ello, declara inconstitucional la DT Segunda LRSAL.

En efecto, la indicada STC se hace expreso y cumplido eco de la doctrina constitucional precedente sobre el particular, y afirma que la competencia estatal básica en materia de régimen local *ex art. 148.1-18ª CE* no habilita al Estado para definir un techo competencial para los Municipios, infranqueable para

---

7 Dicha interpretación se sustentaba en la propia redacción del art. 25.1 LRBRL, al establecer que «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal *en los términos previstos en este artículo*», mención a «los términos previstos en este artículo que no aparecía en la redacción previa del art. 25.1 LRBRL. La misma idea se refuerza sobre todo en el apartado 3 del precepto, en que establece los criterios que deberá tener en cuenta la legislación sectorial para materializar la atribución de competencias a los Municipios, y que circunscribe exclusivamente «a las materias enunciadas en este artículo».

La interpretación expuesta se veía confirmada particularmente en relación con las competencias municipales en materia de salud, servicios sociales e inspección sanitaria, por las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Tercera LRSAL, respectivamente, en la medida en que preveían la asunción de las competencias municipales en dichas materias, en lo que excedieran de lo previsto en la nueva redacción dada al art. 25.2 LRBRL.

8 En efecto, el Consejo de Estado se posicionó de manera terminante en la línea de entender que el art. 25.2 LRBRL resultante de la LRSAL establece una lista cerrada o máxima de materias en la que el legislador sectorial ha de reconocer competencias a los Municipios. Así lo manifestó inicialmente en su Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el que avalaba expresamente dicha opción al considerar que la misma tenía encaje en la competencia del Estado para establecer el régimen básico del régimen local, *ex art. 149.1.18ª CE*. Posteriormente, y estando ya en vigor la reforma introducida por la LRSAL, el Alto Órgano Consultivo ha reiterado su interpretación en el Dictamen núm. 338/2014, de 22 de mayo, sobre la interposición de un conflicto en defensa de la Autonomía contra la LRSAL.

el legislador sectorial<sup>9</sup>. Por el contrario, el Tribunal Constitucional mantiene inalterada su comprensión del art. 25.2 LRBRL, según la cual dicho precepto «sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local»<sup>10</sup>. En consecuencia, concluye que «las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LRBRL, quedando en todo caso vinculadas a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LRBRL, conforme al que las materias enumeradas son sólo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer “en todo caso” de competencias “propias”, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas»<sup>11</sup>.

Sentada la interpretación que acaba de quedar expuesta, la declaración de inconstitucionalidad de la DT 2ª LRSAL por parte el Tribunal Constitucional resultaba difícilmente evitable. En efecto, la STC objeto de atención entiende que la disposición transitoria en cuestión va más a allá de lo que al Estado le es dado con arreglo a su competencia básica sobre régimen local. Más exactamente, el Tribunal razona que «las bases [estatales] pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 9 de esta Sentencia, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone “un obstáculo a las competencias que corresponden” a las Comunidades Autónomas». Y como no podía ser de otra manera, concluye declarando la inconstitucionalidad de la DT 2ª que nos concierne, toda vez que «las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones»<sup>12</sup>.

Visto el alcance dado por el Tribunal Constitucional a la regulación de la asignación de competencias propias a los municipios introducida por la LRSAL, procede precisar las repercusiones reales de la reformulación competencial operada en materia de servicios sociales en los términos estudiados en los apartados anteriores. Al respecto es innegable que la LRSAL ha entrañado una

9 Véase al respecto el completo desarrollo argumental realizado en el Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia.

10 STC 41/2016, de 3 de marzo, Fº Jº 10.b).

11 STC 41/2016, de 3 de marzo, Fº Jº 10.c).

12 STC 41/2016, de 3 de marzo, Fº Jº 13.a).



restricción de la garantía legal básica de la autonomía municipal en la materia, puesto que, como he señalado reiteradamente, ha disminuido el ámbito material vinculado a los servicios sociales en que la LRBRL garantiza la intervención municipal<sup>13</sup>.

La realidad es, sin embargo, que las competencias municipales propias en materia de servicios sociales se han mantenido intactas tras la entrada en vigor de la LRSAL. A ello he aludido anteriormente, y he dado detenida cuenta en otro lugar, al analizar cómo numerosas Comunidades Autónomas han legislado en un sentido decididamente neutralizador de las pretensiones competenciales reductoras de la LRSAL, al tiempo que ninguna ley autonómica del sector ha sido modificada para adaptarse a dichas pretensiones<sup>14</sup>.

Pese a lo anterior, sería un error afirmar que la reforma de la LRBRL operada por la LRSAL carece de cualquier significación en la definición del escenario en que han de desenvolverse las competencias municipales sobre servicios sociales, si bien creo que dicha incidencia ha de calificarse como «menor» o «secundaria», sobre todo si se enjuicia a la vista del objetivo inicial del legislador. En concreto, y a luz nuevamente de la doctrina sentada por la STC 41/2016, de 3 de marzo, dicha incidencia se concreta en dos aspectos. Por un lado, en el establecimiento de determinadas condiciones a que deberá sujetarse el legislador autonómico que desee atribuir a los municipios competencias en la materia que superen el margen garantizado por el art. 25.2 LRBRL. Y por otro lado, en la limitación de que los municipios ejerzan competencias en materias distintas de las propias y de las que la correspondiente Comunidad Autónoma les pueda delegar.

En relación con las aludidas condiciones que deberá respetar el legislador autonómico que quiera sobrepasar la garantía legal de participación municipal constituida por el art. 25.2 LRBRL, me limito a recordar que la STC 41/2016, de 3 de marzo, declara expresamente la constitucionalidad de los nuevos apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL. En particular, creo que debe subrayarse el contenido del apartado 3, a cuyo tenor «las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera»<sup>15</sup>.

---

13 Así lo reconoce, por lo demás, el propio Tribunal Constitucional, al afirmar en el Fº Jº 10.b) de su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, que «a este respecto, la novedad es la relativa constrictión de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud».

14 Véase mi trabajo «Los servicios sociales ante la crisis económica», en el libro colectivo por mi mismo dirigido, *Crisis económica y Derecho administrativo (Una visión general y sectorial de la reformas implantadas con ocasión de la crisis económica)*, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, en prensa.

15 Sobre la aplicación de las exigencias establecidas en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL a la atribución de competencias propias más allá de las enumeradas en el apartado 2 del propio precepto, resulta clarificador el Fº Jº 10.c) de la STC 41/2016, de 3 de marzo.

Y por lo que se refiere a la posibilidad de que los municipios lleven a cabo actuaciones en el ámbito de los servicios sociales como competencias impropias, es menester recordar que el Tribunal Constitucional no aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad del art. 7.4 LRBRL, regulador de dicho tipo de competencias, y a cuyo tenor únicamente podrán ser ejercidas siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal; b) que no se incurra en duplicidad, es decir que no de lugar a una ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; y c) que exista informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias)<sup>16</sup>.

En definitiva, y a modo de conclusión, puede afirmarse que lo que sobre el papel se presentaba como una drástica restricción de las competencias de los municipios en materia de servicios sociales, no ha tenido ninguna concreción en la realidad presente. Las únicas consecuencias de la nueva ordenación competencial son, pues, la introducción de los indicados condicionamientos relativos a la atribución de competencias propias adicionales a las reconocidas por el Derecho vigente en la actualidad, así como al ejercicio de competencias impropias en la materia.

### **III. LA APUESTA POR LA CONCERTACIÓN SOCIAL COMO MECANISMO PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SERVICIOS SOCIALES**

Otro de los ámbitos en que la crisis ha servido para justificar reformas normativas en el régimen jurídico de los servicios sociales es, como adelantaba, el organizativo. Más exactamente, la crisis económica ha sido la excusa o la justificación para la generalización de la concertación social como mecanismo para un supuesto mantenimiento de los sistemas públicos de servicios sociales.

Acerca de la indicada concertación social conviene anticipar dos ideas principales. Por un lado, es menester observar que la concertación social se articula como una forma de concierto diversa del concierto general regulado en la legislación sobre contratos del sector público, siendo su hecho diferencial esencial que su suscripción se lleva a cabo al margen de las reglas sobre adjudicación previstas en dicha legislación, es decir, prescindiendo de las reglas sobre publicidad y concurrencia. Y por otro lado, es preciso subrayar que la concertación social no es una realidad surgida al hilo de la crisis. Por el contrario, la mayoría de las normativas autonómicas de última generación, entendiéndose por tales las aprobadas a partir del año 2006, contemplan esta forma de prestación de los servicios sociales. El dato que nos aporta la crisis al respecto es que algu-

---

<sup>16</sup> La constitucionalidad del art. 7.4 LRBRL, regulador de las competencias municipales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, es declarada en el Fº Jº 11.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo.

nas de las Comunidades Autónomas que no recogían el concierto social como modo de integración de la iniciativa privada en el correspondiente sistema de servicios sociales, han optado por su incorporación con el argumento precisamente de la necesidad de mantener dicho sistema en los actuales tiempos de crisis.

Para una mejor comprensión del significado de esta opción por el concierto social como modalidad diferenciada del concierto, es preciso exponer previamente los términos generales de la prestación de servicios sociales a través del modelo de «sistema de servicios sociales» para, a continuación, abordar el examen concreto de esta forma de vinculación de la iniciativa privada y de cómo la incorporación de la misma por algunas normativas autonómicas se ha justificado en la situación de crisis económica.

### **1. El «sistema de servicios sociales» como eje de la prestación de servicios sociales**

Tal como acabo de indicar, el común de las legislaciones autonómicas del sector hace pivotar la prestación de servicios sociales en torno al concepto de *sistema público de servicios sociales*. Con dicha denominación se hace referencia al conjunto de recursos, prestaciones, actividades, programas, proyectos y equipamientos, tanto de titularidad pública como de titularidad privada, destinados a la atención social de la población, de titularidad de la correspondiente Administración pública. De la definición anterior se deducen dos notas definitorias de los sistemas públicos de servicios sociales de particular interés a nuestros efectos. Por un lado, que dichos *sistemas* integran exclusivamente los servicios sociales de titularidad pública o administrativa. Y por otro lado, que de los mismos forman parte no sólo los centros de servicios sociales públicos, sino también los centros de titularidad privada, con o sin ánimo de lucro, que presten los servicios sociales por cuenta de la Administración titular.

El conjunto de los centros, instancias o establecimientos, públicos y privados, cuyo cometido es la prestación de servicios sociales de titularidad pública y que, por ese motivo, integran el correspondiente *sistema de servicios sociales*, conforma lo que la mayoría de leyes de servicios sociales de última generación acostumbra a denominar *red de servicios sociales*. Desde un punto de vista organizativo, puede decirse, en fin, que forman parte de la *red de servicios sociales correspondiente*, tanto las entidades o medios propios mediante las cuales la Administración lleva a cabo una prestación directa de servicios sociales; como las entidades privadas de cualquier tipo y prestadoras de este tipo de servicios por cuenta de la Administración.

La incorporación de las entidades privadas al *sistema de servicios sociales* se condiciona al cumplimiento de tres condiciones diversas y podría decirse que sucesivas, a saber: *a)* obtención de autorización administrativa e inscripción registral; *b)* acreditación u homologación, y *c)* formalización de la vinculación con el *sistema de servicios sociales*.

Primeramente es menester, en efecto, que la entidad privada obtenga la correspondiente autorización administrativa para el desarrollo de actividades de servicio social y, una vez obtenida, proceda a inscribirse en el correspondiente Registro de entidades de iniciativa privada de servicios sociales. Es éste un requisito que se exige con carácter general a todo sujeto privado que pretenda operar en el sector de los servicios sociales, ya sea por cuenta de la Administración o en el ámbito privado.

En segundo lugar, aquellas entidades que cuenten con la indicada autorización administrativa y, además, quieran prestar los servicios sociales públicos e integrarse por ende en el sistema deberán obtener lo que las leyes autonómicas denominan, según los casos, *acreditación* u *homologación*. Dichas acreditaciones u homologaciones tienen por objeto garantizar que las entidades interesadas cumplen con las condiciones o estándares prestacionales o de calidad exigidos para poder operar en el ámbito de los servicios sociales públicos, esto es, para formar parte del *sistema público de servicios sociales*; estándares que son más rigurosos que los requeridos para operar en el sector a título meramente privado.

Finalmente, la incorporación al *sistema público de servicios sociales* no se produce de manera automática por la acreditación u homologación, sino que requiere de una posterior formalización. efectos de dicha materialización formal, las diferentes normativas vigentes ofrecen un variopinto conjunto de fórmulas; fórmulas que en numerosas ocasiones se conciben como compatibles por las leyes que las prevén. Más exactamente, en algunos casos la norma contempla que la vinculación de las entidades privadas al *sistema público de servicios sociales* se concrete en un contrato de gestión de servicio público, singularmente en un concierto<sup>17</sup> aunque nada impida el acudimiento a otras formas de contratación.

Algunas leyes contemplan la articulación por parte de la Administración autonómica correspondiente de un régimen de concierto de servicios sociales, en la línea de los conciertos sanitarios y educativos. La nota distintiva de esos «conciertos» es, así pues, que aquellas entidades que cumplan los requisitos establecidos por la Administración al efecto con carácter previo y general, podrán acceder a los mismos —al correspondiente «concierto»— con elusión de las reglas sobre adjudicación propias de la legislación de contratos del sector público, con arreglo a pautas o criterios de prioridad definidos normativamente<sup>18</sup>.

---

17 En tal sentido, art. 89 LSSBa, art. 75 LSSCa, arts. 42.1 LSSC-LM, arts. 61 LSSMa, arts. 32 LSSGa.

18 Con una u otra denominación, los «conciertos de servicios sociales» aparecen, por ejemplo, en los arts. 62 a 62 LSSVa, arts. 55 a 62 LSSCa, arts. 61 a 68 LSSPV, 42.3 LSSC-LM, 23 a 29 LSSAr, y 89 a 94 LSSCyL se refieren a un «concierto de servicios sociales». Merece la pena subrayar cómo algunas de las leyes en cuestión se preocupan de dejar claro que este régimen de concertación obedece a un patrón distinto del concierto como forma de gestión indirecta de servicios pública regulada en el TRLCSP. Tal es caso de los arts. 89.3 LSSCyL, 30.1 LSSAr, 64 LSSVa, o 61.1 LSSPV.

Otras normas contemplan peculiares *convenios* y *acuerdos de colaboración*<sup>19</sup>. En algunos casos, en fin, el legislador es deliberadamente impreciso y admite que la entrada de las entidades privadas en la prestación de servicios sociales de titularidad pública pueda plasmarse de manera indistinta en *conciertos*, *convenios*, *contratos* o *acuerdos de colaboración*<sup>20</sup>.

## **2. El mantenimiento del correspondiente «sistema de servicios sociales» en tiempos de crisis como excusa para la generalización de la concertación social**

Acaba de describirse cómo la concertación social no es una realidad surgida al hilo de la crisis, sino que la misma se articuló ya de manera amplia y por la mayoría de las Comunidades Autónomas en la segunda mitad de la primera década del presente siglo XXI, esto es, precisamente en un período de bonanza y crecimiento económicos. Ello no obstante, la actual crisis económica ha servido como excusa o justificación para que algunas de las Comunidades Autónomas que no lo contemplaban, hayan incorporado a su regulación sobre servicios sociales el concierto social como medio de integración de la iniciativa privada en el correspondiente sistema de servicios sociales. Tal es el caso, salvo error por mi parte, de las Comunidades Autónomas de Islas Baleares y del Principado de Asturias, a las que previsiblemente se sumará Andalucía si finalmente es aprobado el Proyecto de Ley de Servicios Sociales en la actualidad en estado de tramitación parlamentaria.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, conviene observar que, pese a ser su Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios sociales, una ley de las que venimos denominando como «de última generación», no recogía en su origen la figura de la concertación social como mecanismo de integración de la iniciativa privada en el correspondiente sistema de servicios sociales. En efecto, el originario art. 89.1 de la citada disposición disponía que las entidades privadas que obtuvieran la correspondiente acreditación para la prestación de servicios sociales de titularidad pública, debían materializar el correspondiente

---

19 Me estoy refiriendo, de modo significativo, a los «convenios con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro» -contempladas por las legislaciones vasca (art. 69 LSSPV) y castellano-leonesa (art. 95 LSSCyL)-, «acuerdos marco de colaboración» -previstos en las mismas leyes: arts. 70 LSSPV y 96 LSSCyL-. Los indicados «convenios con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro» constituyen mecanismos específicos para la encomienda de la prestación de servicios sociales públicos a las indicadas entidades sociales en supuestos en que razones de urgencia, la singularidad de la actividad o la prestación, o bien el carácter innovador y experimental de la misma, aconsejen la no aplicación del régimen de concierto. Por lo que se refiere a los «acuerdos marco de colaboración», corresponde establecerlos a la Administración autonómica correspondiente exclusivamente con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro, y su objeto consiste en recoger los conciertos, convenios y cualesquiera otras formas de colaboración suscritos con ellas.

20 En ese sentido, por ejemplo, art. 88.1 LSSCyL, art. 30 LSSAr, art. 14 LSSCan, o art. 55 LSS-Cant.

contrato individual con la Administración balear<sup>21</sup>. Y el apartado 3 del propio precepto afirmaba que «la contratación de servicios sociales por parte de la Administración se rige por los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, de acuerdo con la normativa de contratos del sector público».

En el marco descrito, el legislador balear dictó la Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la antedicha la Ley 4/2009, de servicios sociales de las Islas Baleares. El objeto de esta reforma normativa no fue otro que, según explicita la Exposición de Motivos, «establecer un régimen de concierto diferenciado de la modalidad contractual recogida en la Ley de contratos del sector público, mediante el cual se dé respuesta a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos, asegurando la participación y la colaboración de las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro de las Illes Balears en esta tarea, y, a su vez, garantizando el cumplimiento de los principios informadores de la normativa estatal y europea en materia de concertación entre la iniciativa pública y la privada». La motivación o justificación dada a dicha regulación se sitúa expresamente, como anticipaba, en «el mantenimiento del sistema de prestación de servicios sociales vigente actualmente..., muy especialmente en un momento de crisis económica como el que vivimos, por lo cual asegurar la atención a las necesidades de las familias de las Illes Balears se ha convertido en un objetivo prioritario de todos los poderes públicos».

En lo esencial, y por tanto sin perjuicio de los matices específicos o propios de toda regulación, puede decirse que el nuevo modelo implantado por la Ley 10/2013, de 23 de diciembre, sigue el patrón marcado por el común de las legislaciones autonómicas con anterioridad al inicio de la crisis. En ese sentido, a mi juicio son diversas las claves de una correcta comprensión del alcance o del significado de la nueva regulación. Por un lado, se lleva a cabo una ampliación de las formas de vinculación de las entidades privadas al sistema de servicios sociales. Más exactamente, de la mención originaria a «la formalización del correspondiente contrato» con arreglo a «los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, de acuerdo con la normativa de contratos del sector público», el vigente art. 89 LSSIB establece que la prestación de servicios sociales puede articularse a través de las siguientes fórmulas: «gestión directa, régimen de concierto previsto en esta ley, gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación de las administraciones públicas y convenios con entidades sin ánimo de lucro».

Abierto de ese modo el abanico de posibles fórmulas de integración en el sistema balear de servicios sociales, la reforma legislativa se ocupa de modo prácticamente exclusivo de regular con cierto detalle el régimen del concierto social o concertación social. La norma pone el acento en una idea que creo conveniente

---

21 El citado art. 89 LSSIB disponía textualmente lo siguiente: «Las entidades de iniciativa privada, en su condición de entidades prestadoras de servicios sociales, pueden gestionar servicios sociales de titularidad pública, mediante la formalización del correspondiente contrato con la administración competente».

subrayar. Me refiero a cómo se preocupa de desvincular el concierto social del concierto general previsto en el TRLCSP como forma de gestión indirecta de servicios públicos<sup>22</sup>, de modo que la suscripción del concierto social escapa de las reglas sobre adjudicación de los contratos regulados en dicho TRLCSP. En ese sentido, la suscripción del concierto social se condiciona a la presentación de la correspondiente solicitud por parte de la entidad privada previamente acreditada, otorgándose el concierto, en su caso, de manera directa con arreglo a determinados criterios de preferencia establecidos reglamentariamente, todo ello con sujeción a los menos exigentes principios de «transparencia y publicidad»<sup>23</sup>. Como detalle significativo creo que merece ser destacada, en todo caso, la prioridad declarada de las entidades privadas si ánimo de lucro en orden a ser beneficiarias del concierto, «cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social» (art. 89 quinquies.4 LSSIB).

Junto a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, también el Principado de Asturias ha justificado la regulación del concierto social en la actual situación de crisis económica. Lo ha hecho mediante la Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales. Es claro en ese sentido el Preámbulo de la indicada Ley de reforma, en el que puede leerse que «el mantenimiento y fortalecimiento del sistema público de prestación de servicios sociales vigente es de capital importancia, muy especialmente en un delicado momento de crisis económica como el que vivimos, convirtiendo en objetivo prioritario de todos los poderes públicos asegurar la mejor atención posible a las necesidades de las personas usuarias de servicios sociales del Principado de Asturias».

---

22 Al respecto es inequívoco el art. 89 bis.3 LSSIB, al afirmar que «El régimen de concierto previsto en esta ley se establece como diferenciado de la modalidad contractual de concierto que regula la normativa de contratación del sector público».

23 En efecto, la calificación del concierto social como una figura diversa del concierto general regulado en la legislación sobre contratos del sector público implica que dicho concierto social no deba plegarse a los requerimientos de dicha normativa, eludiendo por tanto las reglas que en ella se establecen en materia de adjudicación de los contratos. Además de deducirse de la regulación introducida por la Ley 10/2013, de 23 de diciembre, es claro en ese sentido, el Decreto balear 18/2015, de 10 de abril, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales; reglamento éste dictado en cumplimiento de la remisión normativa realizada por la propia Ley 10/2013, de 23 de diciembre, para el desarrollo del procedimiento de suscripción del concierto social y las condiciones del mismo. La lectura de la antedicha disposición reglamentaria permite comprobar cuanto se ha expuesto en el texto. En particular, su Título III regula el «Procedimiento» a seguir en la suscripción del concierto social, regulándose en dicha sede, entre otros aspectos, la aludida solicitud de concierto social, los criterios de preferencia y, en lo que aquí interesa, lo que el propio reglamento denomina la «publicidad del procedimiento». Respecto de este último extremo, el art. 18 dispone lo siguiente: «La convocatoria, la concesión y el seguimiento de los conciertos sociales de conformidad con este decreto se rigen por criterios de transparencia y publicidad, de modo que todo el proceso se hará público por las vías que cada órgano competente considere convenientes y suficientes para garantizarlos». Puede comprobarse, por tanto, la elusión expresa de los principios más rígidos que en materia de adjudicación de contratos establece el TRLCSP.

Al igual que la normativa balear a que acabo de referirme, esta nueva regulación asturiana se muestra claramente tributaria de los precedentes normativos de otras Comunidades Autónomas, por lo que no es menester un estudio detallado de la misma. Sirva tan sólo observar que también en este caso se amplían las fórmulas de prestación de servicios sociales, de modo que junto a la prestación directa y la indirecta a través de los mecanismos contractuales generales, se incluye el concierto social –como modalidad expresamente diferenciada del concierto general regulado en el TRLCSP (art. 44.bis.3 LSSAst)– y los convenios con entidades de iniciativa social (art. 44.1 LSSAst). Asimismo, se establece la preferencia de las aludidas entidades de iniciativa social a la hora de suscribir el concierto social, cuando existan análogas condiciones y contemplando, entre otras, razones de rentabilidad social.

La última Comunidad Autónoma que, al menos por el momento, pretende incorporar el concierto social entre las formas de prestación de servicios sociales mediante la integración de entidades de iniciativa privada en su sistema de servicios sociales, es Andalucía. No en vano, uno de los aspectos más novedosos y significativos del Proyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía<sup>24</sup>, por la que se pretende sustituir a la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, es precisamente la regulación del concierto social, en el Capítulo II del Título IV.

#### **IV. LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS EN EL TERRENO PRESTACIONAL PROPIAMENTE DICHO**

El tercer ámbito en el que la crisis económica ha traído consigo decisiones en el terreno de los servicios sociales ha sido el estrictamente prestacional. A efectos sistemáticos, creo que es oportuno dar cuenta separadamente, por un lado, de las derivaciones que en la materia han tenido las por todos conocidas limitaciones del gasto público en el sector –esto es, los consabidos recortes presupuestarios– y, por otro lado, de lo que puede calificarse de restricciones directas de derechos, entendiendo al respecto las reformas normativas orientadas a modificar el contenido de derechos o a alterar los requisitos o condiciones para el reconocimiento de los mismos. Sirva adelantar que esta última manifestación de la crisis ha sido particularmente evidente en el ámbito de la protección a las personas en situación de dependencia.

##### **1. La reducción del gasto público en materia de servicios sociales y sus repercusiones**

La decisión política más evidente en el terreno de los servicios sociales y de la que, por razones obvias, se ha hecho un mayor eco la sociedad en su conjunto, rechazándola con cierta intensidad, ha sido sin duda la reducción del

---

<sup>24</sup> Véase el texto del indicado Proyecto de Ley en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 173 (X Legislatura), de 22 de febrero de 2016.



gasto público en la materia. Un repaso a las diversas leyes de presupuestos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, pone de manifiesto cómo, en efecto, el nivel de gasto destinado a la financiación de los servicios sociales se ha visto disminuido de una manera muy sensible<sup>25</sup>.

Sin entrar en el debate acerca de si los indicados recortes tenían alternativa o por el contrario se presentaban como un imperativo insoslayable para poder abordar y superar la situación de crisis, lo cierto es que los mismos han tenido unas repercusiones tan evidentes como negativas. En ese sentido es palpable como la disminución de los recursos económicos disponibles ha traído consigo, de manera inevitable, un empeoramiento del nivel prestacional en el sector, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. En particular, los recortes en la financiación han supuesto reducciones de personal en el sector (menos sustituciones, no renovación de plantillas), una disminución de financiación por acuerdos de falta de disponibilidad presupuestaria, o la reducción de contratos de servicios y suministros<sup>26</sup>.

Obviamente sin ningunear las implicaciones apuntadas, en este trabajo interesa sobre todo dar cuenta de las consecuencias que los recortes presupuestarios han tenido en el régimen jurídico de los servicios sociales, esto es, en la regulación de los mismos. Al respecto puede afirmarse que cada Comunidad Autónoma, en tanto que instancia competente en la materia, ha adoptado las decisiones normativas que ha considerado oportunas a efectos de ajustar las prestaciones reales a las disponibilidades económicas. En este punto ha cobrado una especial significación la distinción, recogida por el común de las leyes de servicios sociales autonómicas, entre prestaciones sociales garantizadas y no garantizadas. La calificación de cada concreta prestación como garantizada o no corresponde en cada caso a la Comunidad Autónoma a través del respectivo Catálogo o Cartera de Servicios Sociales, cuya aprobación incumbe al Consejo Ejecutivo mediante Decreto. La diferencia ente uno y otro tipo de prestaciones reside en que las primeras se caracterizan porque imponen a la Administración un auténtico deber de prestación independientemente de las

---

25 Estimo innecesario dar cuenta de los términos concretos de dichas restricciones en todos los presupuestos públicos implicados. Sobre el particular resultan en todo caso altamente ilustrativos los diversos *Informes DEC*, de carácter anual y elaborados por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, de libre consulta en su página de Internet: [www.directoressociales.com](http://www.directoressociales.com). En dichos Informes se realiza un tan detallado como documentado análisis de progresión de la financiación presupuestaria de los servicios sociales por parte tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales. Entre los estudios realizados por la indicada Asociación, junto a los antedichos *Informes DEC* me permito destacar su Informe sobre el Estado Social de la Nación correspondiente al año 2015, que lleva por título *¿Y si ya hemos salido de la crisis?*, de acceso libre en la página de Internet <http://www.directoressociales.com/images/documentos/novedaddiscusion/I.E.S.%202015%20def.pdf>.

26 Veáanse en ese sentido las reflexiones de Francisco José VILLAR ROJAS, «Crisis económico-financiera: crisis de la Administración pública», en el libro colectivo dirigido por Andrés M. GONZÁLEZ SANFIEL, *El Derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, ed. Atelier, Barcelona, 2013, p. 65.

disponibilidades presupuestarias en la materia, de suerte que las mismas son exigibles como auténticos derechos subjetivos que son, por todos aquellos ciudadanos que cumplan los requisitos establecidos normativamente para su percepción. Las prestaciones sociales no garantizadas se caracterizan, en cambio, porque no se configuran como derechos subjetivos, de modo que su prestación efectiva se condiciona a las disponibilidades presupuestarias<sup>27</sup>.

Es obvio que en un sistema como el descrito son las prestaciones no garantizadas las que se han resentido de un modo más intenso como consecuencia de las restricciones presupuestarias. En ese sentido han sido evidentes las demoras en la prestación con el subsiguiente incremento en las listas de espera de beneficiarios de las mismas, aguardando a nuevas dotaciones presupuestarias. Pero también las prestaciones garantizadas, pese a su consideración como derechos subjetivos y su exigibilidad judicial, se han visto afectadas de manera clara. Junto a las consecuencias generales sobre el conjunto de los servicios sociales (retrasos, listas de espera, reducción de personal y de medios en general, etc.), creo que merece destacarse cómo en algunas Comunidades Autónomas la baja de las partidas presupuestarias destinadas al sector se ha traducido en una mayor exigencia de copago de las prestaciones por parte de los beneficiarios de las mismas. En efecto, la situación de limitada disponibilidad presupuestaria ha conducido en algunos casos a una elevación de los costes de referencia de cada prestación y/o a una redistribución del cupo social y del copago, de modo que la cantidad a abonar por el beneficiario por la percepción de la prestación se ha visto incrementada<sup>28</sup>.

## **2. La restricción de derechos a prestaciones sociales. En particular, en la atención a la dependencia**

La reducción de las dotaciones presupuestarias dedicadas a la atención social ha entrañado, como ha quedado expuesto y es de sobra conocido, un importante embate a la prestación de servicios sociales en su conjunto. Junto a

---

27 A la distinción entre prestaciones sociales garantizadas y no garantizadas me he referido con mayor detalle en mi anterior trabajo «El estatuto jurídico de los usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales», en el libro colectivo dirigido por mi mismo: *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, ed. Iustel, Madrid, 2011, pp. 62 y ss.

28 Un caso evidente en la línea expuesta es el de Cataluña. La Cartera de Servicios Sociales vigente en la actualidad en Cataluña fue aprobada por Decreto 142/2010, de 11 de octubre, para el bienio 2010/2011. Pese a su vigencia prevista inicialmente, la Cartera de Servicios Sociales en cuestión ha sido reiteradamente prorrogada, estando, como decía, vigente en la actualidad. Ello no obstante, las Leyes de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para los ejercicios 2014 y 2015, tras reiterar la indicada prórroga de vigencia, introducen nuevas cuantías tanto en lo relativo al coste de referencia como en lo que concierne a la distribución del mismo entre el cupo social y el copago, en términos que sin excepción suponen un incremento de las cantidades a pagar por los beneficiarios. Véanse en tal sentido la Disposición Adicional vigésimoprimera y el Anexo 2 de la Ley 1/2014, de 27 de enero, de Presupuesto de la Generalidad de Cataluña para 2014; así como la Disposición Adicional cuarenta y quinta y el Anexo 2 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2015.

dichos recortes, e igualmente como decisiones o medidas justificadas en el objetivo de hacer frente y superar la situación de crisis económica, cabe destacar cómo se ha procedido asimismo a la restricción de derechos sociales concretos. El paradigma de la restricción a que me estoy refiriendo es, sin duda, la atención a las personas en situación de dependencia, terreno éste en el que me atrevo a decir que, con la excusa de la crisis, el Gobierno, con su apoyo mayoritario en el Congreso de los Diputados, se ha cebado<sup>29</sup>.

La restricción de los derechos de las personas en situación de dependencia, mediante la reforma de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, fue una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis económica. En ese sentido, ya en el año 2010, mediante RD Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público –durante el Gobierno, por tanto, del Presidente Rodríguez Zapatero– se modificó la Disposición Final Primera LDep al efecto de suprimir –exclusivamente en relación con las nuevas solicitudes, la retroactividad de la eficacia del otorgamiento, que de ese modo pasó a tener efectos desde la fecha de la resolución en lugar de tenerlos desde la fecha de la solicitud. En la misma reforma legislativa se introdujo asimismo un plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, fijándolo en seis meses. El objeto principal de dicho plazo era disponer que en caso de que dicha notificación no se materializase dentro del mismo, surgía para el solicitante el derecho de acceso a las prestaciones derivadas de la condición de dependencia cuyo conocimiento se había solicitado.

La incidencia en el ámbito de la atención a las personas con dependencia prosiguió con el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. De nuevo se reformó la DF Primera de la LDep, en esta ocasión en su apartado 1, con el objeto de prolongar el calendario de aplicación de la LDep y, por tanto, de retrasar la garantía del acceso a las prestaciones correspondientes a los diversos grados de dependencia. En particular, la garantía de acceso a las prestaciones en los supuestos de dependencia moderada fueron postergados hasta el año 2014.

La modificación de mayor calado de la LDep se llevó a cabo mediante RD Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad

---

29 Desde luego la atención a la dependencia no ha sido el único ámbito en que el legislador ha incidido en términos limitativos o restrictivos. Así, a simple título de ejemplo, una de las primeras medidas «anticrisis» articuladas en el terreno de los servicios sociales fue la eliminación del popularmente denominado «cheque bebé», regulado por Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. Dicha eliminación se articuló por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

presupuestaria y de fomento de la competitividad. Más exactamente, reformó numerosos preceptos de la LDep, con un sentido general claramente restrictivo del nivel y de las condiciones prestacionales que ésta establecía inicialmente. Sin ánimo de exhaustividad, pueden destacarse los siguientes cambios: a) se eliminaron los niveles en que se dividía cada uno de los grados de dependencia; b) se estableció un régimen de incompatibilidades de las prestaciones y servicios a la dependencia<sup>30</sup>; c) se mantuvieron los convenios especiales en materia de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de los dependientes, pero se dejó la cotización de cuenta de los propios cuidadores, lo que a la postre implica la configuración de la cotización como voluntaria; d) se introdujo una reducción lineal del 15 por 100 en la cuantía de las prestaciones económicas; e) se retrasó, una vez más, la garantía de acceso a las prestaciones para los dependientes de Grado I (dependencia moderada); f) se redujo la cuantía de las aportaciones económicas para las distintas prestaciones; g) se estableció la suspensión en el pago de determinadas prestaciones económicas ya reconocidas, etc.

Con posterioridad al precitado RD Ley 20/2012, de 13 de julio, se han producido otras modificaciones de la LDep, si bien de menor importancia y con una significación en el estricto ámbito prestacional más reducida<sup>31</sup>.

## V. FINAL

El importante embate que las decisiones adoptadas con la excusa de la crisis económica han supuesto en el terreno de los servicios sociales sugiere muy numerosas consideraciones y reflexiones. De todas ellas, y en lo que atañe a los efectos del presente trabajo, me interesa no obstante terminar con una de ellas, relativa a cómo el modelo español de servicios sociales se ha mostrado particularmente débil o vulnerable. En efecto, en las páginas anteriores ha habido ocasión de constatar hasta qué punto, en España, las prestaciones sociales están, si se me permite la expresión, vendidas a la decisión política de turno, que con una facilidad notable puede arramblar con años de avances en el sector<sup>32</sup>.

---

30 En este punto es menester destacar la aprobación del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

31 Véanse en tal sentido la Disposición Final decimosexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013; la Disposición Final novena de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; o la Disposición Adicional septuagésimasexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

32 De avances, y no de otra cosa, ha de hablarse cuando se estudia en su conjunto la evolución histórica de la acción social pública. Interesa en ese sentido recordar que en su origen, en el primer tercio del siglo XIX, la acción social se reconducía al concepto de «beneficencia», de la que, en lo que aquí interesa, cabe predicar dos características. Por un lado, que tenía por objeto atender a situaciones de urgencia vital, de extremada urgencia o menesterosidad; y, por

Desde luego que la capacidad del legislador y de la Administración para incidir, tanto positiva como negativamente, en el nivel cualitativo y cuantitativo de las prestaciones sociales es en buena medida inevitable e incluso hay que considerar que forma parte de su propio sentido, toda vez que parece razonable dotarlos de algunos instrumentos que permitan ciertas adaptaciones a las circunstancias de cada momento. En todo caso destaca, repito, la facilidad con que la reducción de los niveles prestacionales puede llevarse a cabo.

En estos años de crisis la doctrina ha reaccionado de manera inequívoca frente a las medidas regresivas de los logros del Estado social en general, y en los servicios sociales como manifestación de dicho modelo de Estado en particular. Más exactamente, los autores han coincidido en la loable labor de poner sobre la mesa argumentos jurídicos que suponen un freno, cuando no directamente un veto, a las políticas y medidas que supongan un retroceso en las indicadas conquistas sociales. El punto común de las aludidas aportaciones doctrinales consiste, como bien se sabe, en profundizar en los vínculos de las prestaciones o derechos sociales con la Constitución, de modo que ésta opere como un límite a las decisiones tanto del legislador como del poder ejecutivo y de la Administración.

En ese sentido cabe destacar muy en particular, la recuperación y actualización de la doctrina de la irreversibilidad de los derechos sociales, debida a Konrad HESSE, y que se centra en la afirmación de que la Constitución únicamente admite las modificaciones *in bonus* o mejoras de los derechos sociales<sup>33</sup>. Asimismo se ha incidido en la incuestionable conexión de las prestaciones sociales con derechos constitucionales y, en particular, con derechos fundamentales, lo que otorgaría a los ciudadanos el acceso a la tutela de los tribunales

---

otro, que las prestaciones que la integraban eran eminentemente gratificables, como deriva de la propia denominación de «beneficencia». En su ya dos siglos de historia, la acción social se ha caracterizado, en términos generales, por su progresión, de modo que la misma ha ampliado su campo de acción más allá de las situaciones de urgencia vital y extrema menesterosidad, y, además, las prestaciones han ido sujetándose cada vez al cumplimiento de condiciones establecidas normativamente, configurándose no pocas de ellas como auténticos derechos. Sobre la evaluación de la acción social, véanse los trabajos de Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992; Juan PEMÁN GAVÍN, «Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», en *Revista de Administración Pública* núm. 161, 2003, pp. 239 y ss; y Antonio EZQUERRA HUERVA, «El estatuto jurídico cit», pp. 48 y ss.

- 33 Véase en tal sentido a Juli PONCE SOLÉ, *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013; Raúl C. CANCIO FERNÁNDEZ, «De la irreversibilidad de las conquistas sociales de Konrad Hesse al legacentrismo neopositivista del nuevo milenio (o como la crisis económica ha venido con una Reine Retschlerhe bajo el brazo)», en el libro Juan Antonio GÓMEZ GARCÍA (ed.), *Legalidad y legitimidad en el Estado contemporáneo*, ed. Dykinson, Madrid, 2014, pp. 207 y ss; y Pascual SALA SÁNCHEZ, «La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica», en *Revista Española de Control Externo* núm. 46, enero de 2014, pp. 70 a 90.

así como al recurso de amparo, en caso de que el retroceso o restricción en el servicio social de que se trate repercutiese en una violentación del contenido esencial derecho constitucional correspondiente<sup>34</sup>.

Por otro lado, y sin perjuicio de las doctrinas anteriores, hay que tener en cuentas notables aportaciones en las que se pone el acento en la existencia de numerosos e importantes condicionantes a tener en cuenta en orden a la adopción de cualquier medida limitativa de los servicios sociales, y entre las que me permito destacar el respeto a la dignidad humana, y la necesidad de justificación y de que las medidas cumplan de manera adecuada con el principio de proporcionalidad<sup>35</sup>.

Todas las tesis apuntadas resultan, como decía, además de loables en sus fines, llenas de buenos y sólidos argumentos, en muchas ocasiones con base en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que, aún cargadas de razón, las interpretaciones o tesis en cuestión no han servido para evitar que la crisis sirva de excusa para la materialización de importantes retrocesos en el terreno de las prestaciones sociales. Y al hilo de ello, es evidente que los mecanismos de reacción por parte de la ciudadanía en general y de los afectados en particular frente a las restricciones en el sector se han mostrado muy débiles e ineficaces.

Viendo las consecuencias que la crisis económica ha tenido en el ámbito de los servicios sociales con la perspectiva que el tiempo transcurrido ya nos permite, e identificados en particular los puntos débiles del marco jurídico de referencia, creo que es razonable postular la conveniencia de replantearse alguna de las características de dicho régimen jurídico. No soy el primero, y espero no ser el último, que ponga de manifiesto las debilidades del modelo. Debilidades que, a mi juicio, repito, residen sobre todo en la facilidad con que los gobiernos y legisladores de turno pueden, según sus preferencias y sensibilidades, implantar medidas restrictivas que, a la postre, convierten las previsiones legales en la materia, y con ellas también el bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos o vulnerables, en poco menos que una ficción. En efecto, las decisiones adoptadas para frenar y superar la crisis económica –adoptadas con suma facilidad y sin mecanismos eficaces de reacción– han desembocado en una realidad decepcionante, en la que se constata cómo las proclamas y el reconocimiento de derechos por parte del ordenamiento jurídico se quedan lejos de verse cumplidas o satisfechas adecuadamente<sup>36</sup>.

---

34 Véase al respecto la muy reciente monografía de Eva M<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *La Administración al servicio de la justicia social*, ed. Iustel, Madrid, 2016, en particular pp. 109 a 119.

35 Menciono en el texto tan sólo tres de los numerosos límites a las medidas restrictivas de las prestaciones sociales a los que, en términos bien fundados, se refiere Eduardo GAMERO CASADO, «Los servicios sociales en el Estatuto de Autonomía para Andalucía», en el libro colectivo coordinado por Severiano FERNÁNDEZ RAMOS y José M<sup>a</sup> PÉREZ MONGUIÓ, *El Derecho de los servicios sociales en Andalucía*, ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2012, pp. 57 y ss.

36 Sobre la flexibilidad con que el legislador ha podido incidir negativamente en la efectiva prestación de servicios sociales, y en como el ejercicio de la misma se ha traducido en que la realidad del sector no se compadezca con el elevado nivel prestacional reconocido por el

Así las cosas, soy de la opinión de que la debilidad del régimen jurídico de los servicios sociales mostrada por la crisis económica y la decisiones tomadas con ella como exclusiva, debería llevarnos a una reconsideración o un replanteamiento del modelo. Replanteamiento que a mi juicio debería ir en la línea de procurar un fortalecimiento de la posición de los ciudadanos, de suerte que su atención social estuviese menos expuesta a la decisión política de cada momento. Aunque no debiera ser la única medida en ese sentido, creo que en dicho refuerzo sería oportuna la implicación de la Constitución mediante el reconocimiento en dicha Norma Fundamental de determinados derechos fundamentales en el ámbito de los servicios sociales. No soy de los que piensan que cualesquiera prestaciones sociales deberían contar con la correspondiente garantía derivada de su reconocimiento como derecho en la Constitución. Ello no obstante, sí considero que algunas prestaciones sociales deberían ser merecedoras de dicho reconocimiento; en particular, aquellas que afectan a situaciones de clara vulnerabilidad, y la atención a las cuales engarza de manera directa y evidente con la vida y la dignidad del ser humano. Superar la consideración de dichas prestaciones sociales como meros mandatos de optimización y reconducirlos a la categoría de derechos constitucionales, además fundamentales, ofrecería a sus beneficiarios una mayor protección frente a las decisiones políticas. En concreto, les dotaría de un contenido mínimo esencial derivado directamente de la propia Norma Suprema, al tiempo que les otorgaría una mayor protección a través del recurso para la defensa de los derechos fundamentales de la persona –de tramitación preferente y sumaria, como bien se sabe–, y del recurso de amparo.

No desconozco, en fin, que tanto el nivel prestacional de la asistencia social, como los beneficiarios de la misma y la configuración o no de las prestaciones como auténticos derechos subjetivos está en la práctica muy marcada por consideraciones ideológicas. Sin perjuicio de ello, creo que desde la neutralidad y la distancia que deben presidir la actividad investigadora universitaria, es menester subrayar que la configuración de un régimen de servicios sociales solvente y suficientemente garantizado no es una cuestión de ideologías. Por el contrario, se trata más de bien de que nos planteemos en qué medida queremos una sociedad justa, bien vertebrada y equilibrada, con igualdad de derechos y de oportunidades para todos, inclusiva de los más desfavorecidos y vulnerables. Se trata, en definitiva, de fijar prioridades y de decidir en qué lugar de dichas prioridades ponemos a la dignidad humana y a la cohesión social.

---

Derecho positivo, véanse las reflexiones de Francisco LÓPEZ MENUDO, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en Antonio EZQUERRA HUERVA, *El marco jurídico cit.*, pp. 44-46.

