



**Retos de la gestión  
de servicios públicos  
en el ámbito local**



# Los desafíos de las políticas y de los servicios sociales municipales: de la superación de las secuelas de la Gran Recesión, a la adaptación a un nuevo entorno socioeconómico

MARCOS ALMEIDA CERREDA  
*Profesor contratado doctor*  
*Universidade de Santiago*  
*de Compostela*

## 1. Introducción

1.1. La huella del decenio de la Gran Recesión en la sociedad española

1.1.1. El impacto intrahistórico de la Gran Recesión

1.1.2. La impronta macrosocial de la Gran Recesión

1.2. El sistema de servicios sociales: diseño y grado de maduración

1.3. Fundamentos y objetivos del presente estudio

## 2. La involución del marco legal y económico de las políticas y los servicios sociales municipales en el último decenio y la reacción sociopolítica frente a ellas

2.1. La incidencia, en el ámbito local, de los ajustes normativos: el fracaso del proyecto de inmediata reducción competencial, en aras de la racionalización de la gestión pública, y su peaje, pagado en forma de caos operativo

2.1.1. La aprobación de la LRSAL

2.1.1.1. Los cambios pretendidos en el marco general de las facultades de los ayuntamientos

2.1.1.2. El concreto impacto buscado en las competencias municipales sobre servicios sociales

2.1.1.2.1. Las competencias municipales sobre servicios sociales preexistentes a la reforma intentada por la LRSAL

2.1.1.2.2. El hipotético panorama de las competencias municipales sobre servicios sociales que debería haber sido el resultado de la entrada en vigor de la LRSAL

2.1.2. El desarrollo e implementación de la LRSAL por las comunidades autónomas

2.1.3. La lectura de la LRSAL por el Tribunal Constitucional

---

*Artículo recibido el 31/05/2017; aceptado el 15/09/2017.*

- 2.1.4. La aplicación de la LRSAL en el ámbito municipal: evolución y situación actual
- 2.1.5. Recapitulación: un injustificado e improductivo giro de 360°
- 2.2. La repercusión de los recortes presupuestarios en el sector de los servicios sociales, en especial, de los locales
  - 2.2.1. Premisa: el papel de las medidas de austeridad como instrumento de lucha contra la crisis económica
  - 2.2.2. La contención del gasto en los servicios sociales locales, como elemento determinante del debilitamiento del conjunto del sistema de protección social
    - 2.2.2.1. La importancia cuantitativa de los servicios sociales locales: el alcance de la financiación municipal de los servicios sociales
    - 2.2.2.2. La importancia cualitativa de los servicios sociales locales: subsidiariedad, buena organización y eficiencia
    - 2.2.2.3. Epítome
- 2.3. La reacción social a la regresión normativa y presupuestaria que menoscabó el sistema de protección social
  - 2.3.1. De las movilizaciones de mayo de 2011 al cambio político local de mayo de 2015
  - 2.3.2. El activismo de los grupos profesionales y civiles relacionados con el sector de los servicios sociales

### **3. El reforzamiento de las políticas sociales por parte de las entidades locales**

- 3.1. Planteamiento general: las nuevas prioridades políticas y el cambio del escenario económico
- 3.2. La lucha contra la pobreza y la exclusión social: el esfuerzo por reducir el número de personas afectadas por privaciones materiales severas y por fomentar el empleo de calidad
  - 3.2.1. La garantía del derecho a una vivienda digna: los mecanismos para eliminar las trabas a la efectividad de dicha salvaguarda, que se derivan tanto del funcionamiento del sistema bancario como de la actividad de los operadores implicados en el desarrollo de la “economía colaborativa”
  - 3.2.2. La garantía de los suministros esenciales en las viviendas: la lucha contra la pobreza energética
  - 3.2.3. El fomento del empleo de calidad, en particular, respecto de uno de los colectivos más vulnerables: los parados de larga duración

### **4. Epílogo**

## **Resumen**

El presente trabajo pretende, en primer lugar, fijar el marco legal, económico y político en el que se ha de mover, en la actualidad, el diseño e implementación de las nuevas políticas y servicios sociales municipales, necesarios para superar las secuelas de la Gran Recesión. Y, en segundo lugar, trata de explorar, de forma crítica, algunas de dichas políticas y servicios sociales,

examinando, esencialmente, cómo se trata de garantizar, desde los municipios, la cohesión social, en el nuevo contexto socioeconómico.

Palabras clave: *políticas sociales locales; servicios sociales locales; municipios: economía colaborativa.*

## ***The challenges for the policies on local social services: from the Great Recession to the new socioeconomic scenario***

### **Abstract**

*This article, firstly, analyzes the legal, economic and political framework of the new policies on local social services necessary to overcome the consequences of the Great Recession. Secondly, the article critically explores some of these policies on local social services with the aim of examine how the municipalities guarantee the social cohesion in the new socioeconomic scenario.*

*Keywords:* policies on local social services; local social services; municipalities; sharing economy.

## **1**

### **Introducción**

#### **1.1**

### **La huella del decenio de la Gran Recesión en la sociedad española**

Para determinar, de forma adecuada, el papel que, en el ámbito de las políticas y de los servicios sociales, han de desempeñar los municipios, en la sociedad española del primer cuarto del siglo XXI, es necesario, aunque sea de modo sucinto, exponer no solo cuál es el estado en el que se encuentra esta, globalmente considerada, sino también cuál es la peculiar situación en la que se hallan algunos de los grupos que la integran, en particular.

Además, en el momento actual, esta contextualización debe tener en cuenta el hecho de que se está generando la conciencia de que se empieza a superar la Gran Recesión, que, durante un decenio, ha arruinado el sistema económico mundial, lo cual, lógicamente, provoca una cierta atmósfera de optimismo. No obstante, no se puede olvidar que la antedicha recesión ha provocado numerosos daños a nivel individual y colectivo, en el tejido social, cuya reparación no se va a producir, de forma taumatúrgica, con el inicio de

una época de bonanza, sino que esta precisará una intervención activa, intensa y continuada de los poderes públicos; y que, aun mediando tal actuación, esos quebrantos tardarán lustros en ser reparados.

### 1.1.1

#### El impacto intrahistórico de la Gran Recesión

La principal consecuencia, obvia, de toda importante crisis económica es el incremento del número de ciudadanos en situación de pobreza y/o exclusión social. En el presente trabajo, para determinar el impacto de la Gran Recesión en la situación socioeconómica de los españoles se va a emplear el indicador AROPE (*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*), gestionado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social<sup>1</sup>. En concreto, los datos contenidos en su sexto informe anual de seguimiento<sup>2</sup>.

---

1. El motivo esencial que justifica la elección de este indicador es su completitud y comprensibilidad, ya que los resultados del mismo se basan en la combinación de varios factores (niveles de renta, posibilidades de consumo y oportunidades de empleo) y se expresan en porcentajes sobre el total de la población. Así, en concreto, los elementos que toma en consideración son:

- la población situada por debajo del umbral de pobreza. En este punto, hay que aclarar que, a los efectos de este indicador, se considera en riesgo de pobreza a las personas que viven en hogares con una renta inferior al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo. Así, por ejemplo, para el año 2015, la mediana de renta equivalente era de 13 355,6 €, por lo cual el umbral de pobreza se fijó en 8010,9 € anuales, esto es, 667,6 € mensuales;
- la población que padece privaciones materiales severas. Dentro de este conjunto, se engloban aquellas personas que viven en hogares en los que sus miembros sufren, al menos, cuatro de las siguientes restricciones/dificultades de acceso a conceptos de consumo básico: a) se han visto obligados a retrasar el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses; b) no pueden permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; c) no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado, al menos, cada dos días (o su equivalente vegetariano); d) no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos (por un importe de hasta 650 €); e) no pueden permitirse disponer de teléfono; f) no pueden permitirse disponer de un televisor en color; g) no pueden permitirse disponer de una lavadora; h) no pueden permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año;
- la población que reside en hogares con baja intensidad de trabajo. Respecto de este factor, hay que aclarar que la intensidad de trabajo por hogar se define como la relación entre el número de meses trabajados efectivamente por todos los miembros del hogar y el número total de meses que, en teoría, podrían trabajar como máximo todas las personas en edad laboral del mismo.

Esta sucinta descripción de la metodología del índice AROPE se basa en lo expuesto por los gestores de la Red que lo ha creado (*cf*: <http://www.eapn.es/estadodepobreza/index.php>, consultado en abril de 2017).

2. *Vid.* Juan Carlos LLANO ORTIZ, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España (2009-2015). Sexto informe*, EAPN-ESPAÑA, 2016 (*cf*: <http://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>, consultado en abril de 2017).

De acuerdo con las referencias que ofrece la evolución de este índice AROPE, la prolongada crisis económica y las políticas que se implementaron en nuestro país para hacer frente a la misma provocaron, desde el año 2007, un fuerte, y prácticamente constante, incremento de la mayoría de los marcadores de pobreza y/o exclusión social que emplea el citado barómetro. Esta tendencia parece comenzar a invertirse en el año 2015, momento en el que se puede observar una moderada reducción de los citados indicadores. A la vista de las informaciones económicas provisionales, publicadas en el primer trimestre de 2017, esta nueva trayectoria tiene visos de ser sostenible.

Sin perjuicio de esta posible y deseable mejoría, hay que tener presente que, en el año 2015, un 28,6 % de la población, esto es, un total de 13 334 573 personas, vivían en situación o en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Es imprescindible poner de manifiesto, además, que, dentro de ese conjunto, existía un 2,2 % de la población que padecía, simultáneamente, los tres factores que integran el índice AROPE –pobreza, privación material y desempleo–; se trataba de 1 025 736 personas que se hallaban en el peor escenario socioeconómico al que, en tiempos de paz, puede enfrentarse un ser humano, en el seno de la sociedad desarrollada<sup>3</sup>.

Para tener una visión más precisa de la situación social española, y al mismo tiempo para poder adentrarnos, aunque sea mínimamente, en su etiología, es ineludible analizar, por separado, los datos de cada factor tomado en cuenta para la elaboración del barómetro AROPE.

En primer lugar, por lo que respecta a la pobreza, de acuerdo con los datos ofrecidos por el antedicho sexto informe, esta afectaba a un 22,1 % de la población, porcentaje que equivalía a 10 383 238 personas. Además, según esta fuente, un total de 3 543 453 ciudadanos sobrevivían en condiciones de extrema pobreza, en la medida en que percibían ingresos por debajo del umbral del 30 % de la mediana de la renta (333,8 € mensuales/hogar unipersonal).

En segundo lugar, según el citado informe, la privación material severa oprimía a un 6,4 % de la población, incidiendo los problemas que la determinaban sobre 2 993 365 individuos. En particular, hay que señalar que el 11 % de dichas personas acumulaba retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal, y que el 10,6 % de las mismas no podía garantizar una temperatura adecuada en sus viviendas. La razón de realzar, en particular,

3. Para contextualizar estos datos, es necesario insertarlos en el marco de la situación en la Unión Europea. En este punto, el citado sexto informe señala que España, donde habita el 9,2 % de la población de la Unión Europea, contribuye con un 11 % del total de personas que se hallan en riesgo/situación de pobreza y/o exclusión social en Europa.

El índice AROPE, en el año 2015, señalaba que el 24,4 % de la población de la Unión, 122,3 millones de ciudadanos, subsistían en situación o en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

el impacto de estos dos factores que conforman el índice AROPE, se debe, como se expondrá más adelante, tanto a su fuerte repercusión en la conciencia colectiva como a su progresiva transcendencia en la agenda política. En consecuencia, por una parte, es necesario recordar que, en nuestro país, se han verificado graves problemas sociales relacionados con la vivienda. Así, entre los años 2008-2014 se produjo una gran oleada de desahucios, debidos sea al impago de hipotecas de residencias –mayoritariamente adquiridas durante la gestación de la burbuja inmobiliaria (1997-2007)<sup>4</sup>–, sea al impago de alquileres por parte de ciudadanos colocados en una situación de vulnerabilidad, originada tanto por la caída de su capacidad económica, como consecuencia de la recesión, como por su sobreendeudamiento, propiciado por la irresponsable política de concesión de créditos que se realizó por el sector financiero, durante la fase de expansión económica que precedió al Crack de 2007. Por otra parte, por diversas razones<sup>5</sup>, el coste de la electricidad ha sufrido un notable incremento durante los últimos años –para un consumidor medio doméstico, entre 2003 y 2015, la electricidad se encareció un 83,2 %<sup>6</sup>–, lo cual ha derivado en graves problemas para lograr el abastecimiento de energía a precios asequibles a toda la población.

En tercer lugar, el antedicho informe revela que el 15,4 % de la población de entre 0-59 años, esto es, 5 473 846 personas, vivían en hogares con muy poco empleo y de escasa calidad. En este sentido, por un lado, hay que advertir que la Gran Recesión se ha caracterizado por una elevada tasa de paro. Así, en el cuarto trimestre de 2007, dicha tasa era del 8,57 %, ascendiendo sin pausa, hasta el primer trimestre del 2013, cuando alcanzó el máximo del 26,94 %. Desde esa fecha, ha comenzado un progresivo descenso, hallándose en el 18,63 % en el último trimestre de 2016<sup>7</sup>. Y, por otro lado, como revelan los datos del informe AROPE, se debe destacar que, hoy en día, el tener un trabajo no garantiza el no estar en riesgo de exclusión social<sup>8</sup>. La tasa de trabajadores menesterosos (personas que no superan el umbral de pobreza, a

4. Vid. Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, “El colapso de la burbuja inmobiliaria y sus consecuencias”, *Temas para el debate*, n.º 177-178, 2009, pp. 76-78.

5. Vid. Pablo ZAPICO GUTIÉRREZ y Pablo ZAPICO GÓMEZ-COLLANTES, “El déficit de tarifa en España y la realidad del sector eléctrico”, *Técnica industrial*, n.º 314, 2016, pp. 70-78.

6. Cfr. <https://blog.cnmc.es/2015/11/24/cuanto-ha-subido-la-electricidad-en-los-ultimos-anos/>, consultado en mayo de 2017.

7. Vid. *Encuesta de Población Activa (EPA). Serie histórica*, [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm), consultado en abril de 2017.

8. Según el citado informe, hay personas adultas con trabajos o pensiones en el 14,9 % de los hogares en situación de pobreza (11,8 % en 2014) y en el 1,8 % de las moradas que sufren tanto pobreza como privación material severa (2,1 % en 2014) (Juan Carlos LLANO ORTIZ, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España (2009-2015)*. Sexto informe, cit.).

pesar de tener una ocupación laboral remunerada) ha crecido, paulatinamente, hasta alcanzar el 14,8 %, en 2015.

### 1.1.2

#### La impronta macrosocial de la Gran Recesión

Como ha denunciado, entre otros, Fernando GIL VILLA, debido a la Gran Recesión la desigualdad social ha aumentado en todo el planeta, incluidas las naciones del denominado primer mundo<sup>9</sup>. Así, en España, según el índice AROPE, la divergencia entre el 20 % de la población con más ingresos y el 20 % con menos ingresos es de 7 veces<sup>10</sup>. Dicho de otro modo, el 10 % más rico de los ciudadanos obtiene el 25 % de los ingresos de toda la población<sup>11</sup>.

Esta polarización crea un estado de tensión colectiva que, lentamente, erosiona la cohesión de la sociedad y, en última instancia, a través de la desilusión ciudadana, termina por poner en cuestión el sistema democrático, o, mejor dicho, su concreta configuración<sup>12</sup>. En nuestro Estado, como se explicará más adelante, tras una fuerte protesta ciudadana, se ha provocado la crisis del sistema bipartidista, que se había consolidado desde finales de los años 80 del siglo pasado. Un cambio de esta naturaleza, en sí, no es negativo, puede, incluso, servir para regenerar el modelo democrático. No obstante, urge el recuperar un alto nivel de ligazón social para evitar movimientos de radicalización que amenacen, efectivamente, la continuidad de dicho esquema de organización política<sup>13</sup>.

## 1.2

### El sistema de servicios sociales: diseño y grado de maduración

Uno de los instrumentos con el que cuentan los Estados para hacer frente a muchas de las consecuencias negativas de la Gran Recesión, en el campo del

9. Vid. Fernando GIL VILLA, *La sociedad vulnerable: por una ciudadanía consciente de la exclusión y la inseguridad social*, Tecnos, Madrid, 2016.

10. Esta situación es especialmente preocupante, ya que, en la Unión Europea, es de 5,2 veces; de este modo, España es el tercer país con mayor desigualdad de la Unión Europea, después de Rumanía y Bulgaria.

11. Vid., sobre la incidencia de este fenómeno: Begoña PÉREZ ERANSUS y Miguel LAPARRA, *Primer impacto de la crisis en la cohesión social*, Cáritas española, Madrid, 2010.

12. Vid. Joseph E. STIGLITZ, *El precio de la desigualdad*, Punto de Lectura, Barcelona, 2014, *passim*.

13. Vid. Adam PRZEWORSKI, *Democracia sustentable*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1998, *passim*.

bienestar ciudadano –y, en consecuencia, que les permite mejorar su grado de cohesión social–, son sus sistemas de servicios sociales. Es por ello conveniente ver, ahora, cuál es su configuración, alcance y situación en nuestro país.

Para comenzar este análisis panorámico, hay que indicar que, en nuestro Ordenamiento, los servicios sociales se pueden definir como aquel conjunto de prestaciones que tienen como fin bien garantizar la dignidad de la persona, asegurando su subsistencia, autonomía y una mínima calidad de vida, o bien promover el libre desarrollo de la personalidad de los individuos dentro de la sociedad (en cuanto tales o en cuanto miembros de un determinado colectivo), removiendo para ello los obstáculos, derivados de sus condiciones físicas o psíquicas o de prejuicios sociales, que impidan dicho desarrollo, lo que se puede llevar a cabo, esencialmente, previniendo situaciones de riesgo de exclusión social (y, en consecuencia, fomentando la cohesión social), compensando déficits de apoyo personal, familiar o social y estimulando capacidades y actitudes de relación interpersonal e integración social<sup>14</sup>.

Esta definición tan amplia –ambiciosamente omnicomprendensiva– de los servicios sociales es propia de un Estado constitucional, como el español, que se configura como un Estado social, de acuerdo con el artículo 1.1 de su Norma Fundamental<sup>15</sup>, y que aspira a ser, en la realidad, un exponente del

14. *Cfr.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “Las competencias de los municipios en materias de servicios sociales”, en Santiago MUÑOZ MACHADO (coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 3, Iustel, Madrid, 2011, pp. 2701 y ss.

Por otro lado, hay que señalar que, de acuerdo con sus concretos objetos y fines, resulta posible clasificar los servicios sociales en servicios sociales generales y servicios sociales especializados.

Los servicios sociales generales son aquellos servicios, de carácter global, polivalente y multidisciplinar, que tienen como meta impulsar y posibilitar el incremento del bienestar social de todos los individuos y colectivos. Para ello, los organismos que los prestan tienen encomendado el recibir todo tipo de demandas de atención social por parte de los ciudadanos, o bien dar una respuesta adecuada a los problemas planteados por ellos, o bien informarlos de los servicios sociales especializados a los que han de acudir y derivarlos hacia los mismos.

A su vez, los servicios sociales especializados son aquellos servicios que, o bien se prestan a un determinado sector de la población –individuos o colectivos– que, por sus condiciones o circunstancias, necesita de una atención específica, o bien pretenden dar respuesta a una determinada situación de necesidad, la cual requiere sea de una concreta especialización técnica, sea de una intervención de una particular intensidad o complejidad, sea de la disponibilidad de determinados recursos (*cfr.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “Las competencias de los municipios en materias de servicios sociales”, cit.).

15. Esta proclamación implica que el Poder constituyente ha establecido como un fin esencial de los poderes públicos el procurar el bienestar de todos los ciudadanos. Los artículos 9.2 y 10.1 de la Constitución Española son, también, claras manifestaciones de esta decisión constitucional.

En primer lugar, en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos

conocido como Estado de Bienestar, esto es, un sistema que garantice a todas las personas: el acceso a la educación, el sostenimiento económico en los supuestos de desempleo o finalización de la vida laboral, los cuidados sanitarios que precisen en cada momento de su existencia, la atención que necesiten en los casos de dependencia, para el desarrollo de sus actividades vitales y la cobertura de sus necesidades básicas (vivienda, suministros, alimentación, etc.)<sup>16</sup>.

No obstante lo dicho, en nuestro país, el proceso de construcción de un sistema de servicios sociales que, en verdad, haga justicia a la definición antes enunciada constituye una tarea inacabada. Las razones de que esto sea así son, esencialmente, dos.

En primer lugar, se encuentra el hecho de que esta operación se inició hace relativamente poco tiempo. Así, hasta el tercer cuarto del siglo XX, no se institucionalizó el sistema de protección social, mientras que su universalización tan solo comenzó en las últimas décadas de dicho siglo<sup>17</sup>. En este sentido, como señala la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, España siempre ha ido por detrás de Europa en gasto en protección social. En 2007, nuestra nación era la cuarta que menos recursos destinaba a los servicios sociales, con un gasto del 3,3 % del PIB, mientras que la media de la Unión Europea se situaba en el 6 % del PIB<sup>18</sup>. En este lento y trabajoso proceso, el hito que

---

que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, se reconoce, como señala José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, que “existen una libertad y una igualdad puramente jurídico-formales, pero que las que corresponde realizar al Estado son la libertad y la igualdad reales y efectivas, las empíricas que no descansan en un ejercicio de abstracción (*La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 21)”.

En segundo lugar, el artículo 10.1 de la Constitución Española, que fundamenta el orden político y la paz social en el respeto a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad, como indica José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “impone la ayuda estatal para la consecución del mínimo existencial en aquellos casos en los que, por especiales circunstancias, alguien no puede sostenerse por sus propios medios y en los que no se consigue ayuda suficiente de otros llamados en primer término a cumplir con esas obligaciones de solidaridad (*La Administración del Estado social*, cit., p. 23)”.

16. Así las cosas, los pilares del citado Estado de Bienestar serían cuatro: el sistema educativo, el sistema de protección frente al desempleo, el sistema de pensiones de jubilación y el sistema de servicios sociales.

17. Cfr. Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO, “Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general”, *Política y Sociedad*, n.º 2, 1989, pp. 79-87.

Además, sobre las formas históricas de protección social frente a las situaciones de necesidad: caridad, beneficencia, seguro social y asistencia social pública, vid. José María ALONSO SECO y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, 2.ª ed., BOE, Madrid, 2000, pp. 26-100.

18. Vid. José Ignacio CONDE-RUIZ, Manuel DÍAZ, Carmen MARÍN y Juan RUBIO-RAMÍREZ, *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la Crisis (2007-2014): España vs. UE*, Documento de Trabajo FEDEA-2016/09, <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-09.pdf>, consultado en abril de 2017.

En esta línea, hay que destacar que los países con mayor gasto en protección social eran Dinamarca (12 % del PIB), Suecia (8,6 % del PIB) y Finlandia (8,2 % del PIB), mientras que

marcó el inicio de la madurez del sistema de servicios sociales lo constituyó la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia<sup>19</sup>. Se trataba de una norma, ciertamente ambiciosa, que pretendía expandir, de manera considerable, los límites de la atención social. Eso sí, el legislador era consciente del enorme esfuerzo presupuestario y organizativo que tal objetivo implicaba. Por eso, en ella, se preveía que su implantación se realizaría de forma progresiva, atendiendo, en primer lugar, a las personas que presentasen un mayor grado de dependencia, para, de modo paulatino, dar satisfacción a aquellas otras que tuviesen unas exigencias de atención más moderadas<sup>20</sup>.

Por lo que interesa a este trabajo, es necesario recordar el protagonismo que, históricamente, han tenido los municipios en la configuración y sostenimiento del sistema de servicios sociales. Así, estos no solo han contribuido a forjarlo, detectando las necesidades sociales e implantando las prestaciones correlativas para tratar de satisfacerlas, sino también a sostenerlo financieramente, soportando el coste de las mismas<sup>21</sup>.

Durante decenios, pacíficamente, a las entidades locales se les ha reconocido tanto la capacidad como la aptitud para la prestación de múltiples servicios sociales. Así, no se cuestionaba que poseían y debían ostentar títulos competenciales adecuados y suficientes en este campo, ni se ponía en tela de juicio su eficaz gestión de los medios —muchas veces escasos— a su disposición para la erogación de estos servicios. No obstante, recientemente, al amparo de la Gran Recesión, se ha querido proyectar, sin fundamento empírico alguno, una sombra de duda sobre las antedichas cuestiones.

En segundo lugar, la culminación de la construcción de un sistema avanzado de servicios sociales se vio truncada, en nuestro país, por el inicio de la

---

los Estados con un menor gasto, en este concepto, eran Italia, Grecia y Portugal (con unos desembolsos en torno al 3 % del PIB).

19. Respecto de las fortalezas y debilidades del modelo organizativo, procedimental y financiero que dibuja esta norma, *vid.* José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y Silvia Díez SASTRE (coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

20. Sobre el estado actual de implantación de este sistema, *vid.* *Cuadernos de información sindical* n.º 47: *El sistema de protección social en España 2015*, y *Cuadernos de información sindical* n.º 51: *El sistema de protección social en España 2016*, [http://www.ccoo.es/Publicaciones-y\\_documentos/Confederacion/Cuadernos\\_Informacion\\_Sindical](http://www.ccoo.es/Publicaciones-y_documentos/Confederacion/Cuadernos_Informacion_Sindical), consultados en abril de 2017.

21. En este sentido, *vid.* Demetrio CASADO PÉREZ, “Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales”, en Demetrio CASADO PÉREZ y Fernando FANTOVA AZCOAGA (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre Autonomía y Dependencia*, FOESSA-Cáritas, Madrid, 2007; Josep MUÑOZ LUQUE, “Servicios sociales de atención primaria en España”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria/Revista de servicios sociales*, n.º 46, 2009, y Francesc Xavier UCEDA I MAZA, “Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios”, *Documentación social*, n.º 162, 2011.

Gran Recesión, con la que se inauguró el siglo XXI. Así, la disminución de los recursos económicos disponibles no solo trajo un debilitamiento de los tres primeros pilares del Estado de Bienestar, sino que, sobre todo, frenó radicalmente el proceso de edificación del cuarto pilar. El ejemplo paradigmático de este parón, lo constituye la implementación de la antedicha Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cuyo calendario de implantación se fue, poco a poco, ampliando, al mismo tiempo que se recortaban las coberturas que ofrecía el sistema, así como la intensidad de algunas de sus prestaciones<sup>22</sup>.

Por último, en este apartado, hay que indicar, también, que el sistema de servicios sociales, en España, ha debido repensarse durante la Gran Recesión, en la medida en que ha variado el perfil de sus usuarios y la tipología de sus demandas, como se puede inferir de lo expuesto en el epígrafe anterior. Esta reformulación, *in fieri*, obviamente, ha minorado el ya bajo grado de consolidación de la antedicha organización.

### 1.3

#### Fundamentos y objetivos del presente estudio

Partiendo de la realidad descrita en los apartados precedentes —una sociedad fuertemente castigada por la crisis económica y un Estado dotado de un sistema de servicios sociales sin desarrollar de forma plena—, el presente trabajo pretende alcanzar dos resultados básicos. En primer lugar, fijar el marco legal, económico y político en el que se ha de mover, en la actualidad, el diseño e implementación de las políticas y los servicios sociales municipales. Para ello, se realizará un breve repaso por las vicisitudes de la ordenación legal de esta materia, por el impacto que, sobre la misma, ha tenido y tiene la Gran Recesión y por la evolución del enfoque político de esta cuestión. Y, en segundo

---

22. Las medidas socialmente muy garantistas que, en su versión original, establecía esta norma fueron rebajadas, de forma sucesiva, por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; por 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; por la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, y, sobre todo, por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Sobre el impacto de esta última y trascendental disposición en el sistema de protección a las personas dependientes, *vid.* Antoni VILÀ MANCEBO, *Evolución y reforma del sistema para la autonomía y atención a la dependencia*, [http://www.fundacionpilares.org/docs/evolucionyreforma\\_tvila.pdf](http://www.fundacionpilares.org/docs/evolucionyreforma_tvila.pdf), consultado en abril de 2017.

Una visión general sobre su actual grado de implementación se puede obtener en Demetrio CASADO PÉREZ, “La autonomía personal en la LAAD”, *Documentación social: La protección de la dependencia: ¿Un pilar de barro?*, n.º 177, 2015.

lugar, teniendo en cuenta la matriz de datos resultante del anterior análisis, se explorará, de forma crítica, el incipiente reforzamiento de las políticas y los servicios sociales, examinando cómo se trata de garantizar, desde los municipios, la cohesión social, desarrollando políticas sociales que incluyen no solo la revitalización de los servicios públicos, sino también tanto el uso de diferentes técnicas propias de derecho público, unilaterales y bilaterales, como el empleo de otros instrumentos administrativos, como, por ejemplo, nuevas formas de intervención en la economía o la intensificación de la utilización de las posibilidades que ofrece el sistema de la contratación pública.

Es preciso, antes de continuar, realizar una advertencia sobre el objetivo perseguido con la elaboración de este estudio. Ello requiere recordar un hecho: las múltiples temáticas que, secuencialmente, se abordan en este son amplísimas –así, se han escrito miles de páginas sobre cuestiones como la reforma local, el derecho a la vivienda, la economía colaborativa, la pobreza energética, la lucha contra el desempleo, etc.–. Por ello, desde el principio, es necesario dejar claro que, con esta obra, no se pretende ofrecer una aproximación rigurosa a cada una de ellas –lo cual excedería con mucho la dimensión máxima posible de un artículo–, sino tan solo dar una noticia sucinta, aunque meditada, de dichas problemáticas y de su incidencia en el campo de las políticas y los servicios sociales –eso sí, como decía ORTEGA y GASSET, en la presentación del primer número de la *Revista de Occidente*–, con un poco de orden y con otro poco de claridad, con el fin último de que el lector pueda formarse su propio criterio sobre el alcance de los desafíos a los que, en este ámbito, se enfrentan los municipios, y sobre el mayor o menor acierto con el que dichos retos se están encarando por estos.

## 2

### **La involución del marco legal y económico de las políticas y los servicios sociales municipales en el último decenio y la reacción sociopolítica frente a ellas**

#### 2.1

##### **La incidencia, en el ámbito local, de los ajustes normativos: el fracaso del proyecto de inmediata reducción competencial, en aras de la racionalización de la gestión pública, y su peaje, pagado en forma de caos operativo**

##### 2.1.1

###### **La aprobación de la LRSAL**

##### 2.1.1.1

###### **Los cambios pretendidos en el marco general de las facultades de los ayuntamientos**

De acuerdo con el Preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL), una de las finalidades esenciales que buscaba esta norma era “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’”<sup>23</sup>. La justificación que se empleaba, en el citado Preámbulo, para tratar de lograr este efecto, es que, con tal redelimitación funcional, se podría garantizar la sostenibilidad financiera de la Administración local<sup>24</sup>, para dar cumplimiento con ello a los compromisos de estabilidad contraídos con Europa<sup>25</sup>.

---

23. En esta línea, en dicho texto, se precisa, además, que “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”.

24. En opinión del Ejecutivo estatal –impulsor de esta norma– la proliferación de duplicidades competenciales determinaba un empleo gravemente ineficiente de ingentes cantidades de recursos públicos. Para una detallada y fundamentada crítica de estas afirmaciones, *vid.* MARCOS ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, pp. 72 y ss.

25. Acerca de la gestación y antecedentes de esta reforma, *vid.* Tomàs FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, 2013, pp. 11-43, y Tomás QUINTANA LÓPEZ, “Debate

Para alcanzar este objetivo, el legislador básico local, a través de la LRSAL<sup>26</sup>:

- en primer lugar, restringía el alcance y virtualidad del apartado 1.º del artículo 25 de la LBRL, donde se encontraba la cláusula general de competencia municipal, la cual, en principio, apoderaba a los ayuntamientos para desarrollar todas las actividades y servicios que contribuyesen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos, aun sin contar con una concreta atribución competencial expresa, siempre y cuando no existiese reserva de dichas actividades o servicios a otra Administración<sup>27</sup>;
- en segundo lugar, modificaba el apartado 2.º del artículo 25 de la LBRL, reduciendo los campos en los que los municipios han de tener competencias propias necesariamente<sup>28</sup>, con la clara, aunque infundada pretensión de desapoderar, de forma inmediata, a los ayuntamientos de diversas competencias<sup>29</sup>;

previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen local”, en Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 23-71.

Además, en particular, respecto de la influencia de la crisis económica en la génesis de la reforma local de 2013, *vid.* José Luis RIVERO YSERN, “La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local”, en Juan Antonio CARRILLO DONAIRE y Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ (coords.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 21-52.

26. *Vid.* un estudio detallado del nuevo modelo de atribuciones de los ayuntamientos en Luis MÍGUEZ MACHO, “Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 47, 2014, pp. 513-548.

27. Respecto de la nueva configuración de este precepto y de cuál debería ser su alcance razonable, *vid.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 7, 2013, pp. 93-144.

28. Sobre la nueva taxonomía de competencias municipales tras la LRSAL, *vid.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “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 Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 115-118.

29. Sentado lo anterior, conviene precisar en este punto que lo que, en ningún caso, podía provocar la LRSAL, al modificar el artículo 25.2 de la LBRL, era un instantáneo desapoderamiento competencial de los municipios. Y ello es así, porque esta norma no constituye una regla de atribución de competencias, en la medida en que su función no consiste en otorgar concretas facultades a los ayuntamientos, sino que es una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios; así, en cuanto tal, su cometido se agota en identificar un conjunto de asuntos en los que, por existir un fuerte “interés local”, a juicio del legislador básico, se impone, en garantía de la autonomía local, al legislador sectorial, estatal o autonómico –en función de la distribución constitucional de competencias existente entre ambos–, la obligación de conferir concretas atribuciones a los ayuntamientos en dichos campos. En este sentido, *vid.* Francisco VELASCO CABALLERO, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 6, 2012, p. 48.

- en tercer lugar, cambiaba el párrafo 3.º e introducía unos nuevos puntos 4.º y 5.º en el citado precepto, limitando y complicando las posibilidades de atribución de facultades a los municipios, por parte de los legisladores sectoriales<sup>30</sup>;
- en cuarto lugar, suprimía el artículo 28 de la LBRL, que consagraba una cláusula de complementariedad competencial, la cual autorizaba a los ayuntamientos a completar la actuación que cualquier otra Administración realizase, en cualquier ámbito de actuación propio, siempre que ello redundase en beneficio de sus vecinos, salvo que existiese una prohibición legal expresa de intervenir en dicho campo<sup>31</sup>;
- y, en quinto lugar, ordenaba la asunción de determinadas competencias, hasta el momento municipales, por las comunidades autónomas: en materia de educación (Disposición Adicional Decimoquinta), en el ámbito de la salud (Disposición Transitoria Primera), en el campo de los servicios sociales (Disposición Transitoria Segunda), y en el sector de los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas (Disposición Transitoria Tercera)<sup>32</sup>.

### 2.1.1.2

#### **El concreto impacto buscado en las competencias municipales sobre servicios sociales**

#### 2.1.1.2.1

#### **Las competencias municipales sobre servicios sociales preexistentes a la reforma intentada por la LRSAL**

Antes de la LRSAL, además del legislador básico de régimen local, los legisladores sectoriales, tanto estatales como autonómicos, conferían un variado haz de competencias a las Administraciones locales en el campo de los

---

30. Sobre el alcance de estas previsiones, *vid.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “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”, *cit.*, pp. 119-132.

31. Por lo que atañe al impacto y los efectos de esta eliminación, *vid.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “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”, *cit.*, pp. 132-136.

32. Una primera valoración de la constitucionalidad y transcendencia de estas disposiciones, se puede encontrar en 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”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 22, 2015, pp. 219-263.

servicios sociales, ya que en el mismo existía –y existe– un probado interés local, en la medida en que los entes locales son los primeros receptores de las demandas de atención social de los ciudadanos.

Así, en el ámbito estatal, se distinguían netamente dos planos: a) el de la legislación básica de régimen local, en la que, además del juego que se daba a los ayuntamientos con las cláusulas generales de atribución de competencias para desarrollar, dentro de ciertos límites, los servicios asistenciales que entendiesen oportunos –dada la mutabilidad de las necesidades colectivas en este campo–, se reconocían –de forma generosa– a los municipios funciones en el sector de los servicios sociales, tanto al determinar su ámbito competencial mínimo (artículo 25.2 de la LBRL, en particular la letra k) como al establecer los servicios obligatorios que dichos entes habían de prestar (artículo 26.1 de la LBRL); y b) el de la legislación sectorial estatal de servicios sociales, si bien es cierto que esta apenas otorgaba, de forma directa, atribuciones a las entidades locales –lo cual es lógico dado que el Estado apenas tiene competencias en este campo, al ser la “Asistencia Social” una facultad exclusiva típicamente autonómica<sup>33</sup>. No obstante, como ejemplo de tal concesión, se puede citar el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres<sup>34</sup>.

A su vez, en el ámbito autonómico, dejando al margen el hecho de que algunos de los nuevos estatutos de autonomía atribuyen, de modo expreso, a los ayuntamientos funciones en materia de servicios sociales (lo que opera como un mínimo indisponible para el legislador autonómico)<sup>35</sup>, en el marco

---

33. En este sentido, es representativo el artículo 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 establece:

1. *Las entidades locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.*
2. *Las entidades locales podrán participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga.*

34. Este precepto dispone:

*Artículo 22. Acciones de planificación equitativa de los tiempos.*

*Con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre mujeres y hombres, las corporaciones locales podrán establecer planes municipales de organización del tiempo de la ciudad. Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado podrá prestar asistencia técnica para la elaboración de estos planes.*

35. Así, el artículo 92.2.c del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que los ayuntamientos tienen competencias propias sobre la gestión de los servicios sociales co-

de la normativa ordinaria autonómica, se producían dos circunstancias: a) en general, la legislación autonómica de régimen local solía limitarse a recoger el reconocimiento de competencias en el sector de la asistencia social, inserto en la LBRL –bien literalmente, bien remitiéndose a ella–, aunque, en ocasiones, algunas normas autonómicas precisaban dichas disposiciones, señalando, además, algún o algunos campos específicos, dentro de este ámbito, donde los ayuntamientos habían de actuar<sup>36</sup>; y b) en ciertas comunidades autónomas, los legisladores respectivos incrementaron los servicios sociales mínimos obligatorios, impuestos por la LBRL, unas veces a través de preceptos integrados en las leyes de régimen local y otras veces mediante normas contenidas en la reglamentación sobre servicios sociales<sup>37</sup>.

Para ofrecer una idea aproximada de la magnitud de la intervención de los entes locales en la prestación de los servicios sociales, es preciso ofrecer una visión, aunque sea muy sucinta, de las principales competencias que dicha legislación atribuía –y, se puede adelantar, que todavía confiere– a los municipios. Así, en concreto, estas son<sup>38</sup>: a) la detección y el análisis de las

---

munitarios, en los términos que determinen las leyes, y el artículo 84.2.m del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que los Gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias, en los términos que determinen las leyes, 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 los inmigrantes.

36. Estos son, generalmente: infancia, juventud y mujer (artículo 80.2.o de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; artículo 42.2.k de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, o artículo 20.1.n de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León); tercera edad (artículo 80.2.o de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, o artículo 42.2.k de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón); discapacitados (artículo 42.2.k de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón); personas marginadas (artículo 20.1.n de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León) y personas inmigrantes (artículo 29.2.aa de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares).

37. En este sentido, sin ánimo de exhaustividad, es posible citar los casos de: Aragón, donde el artículo 44.a de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local ordena que todos los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras Administraciones públicas, lleven a cabo, como mínimo, la gestión de los servicios sociales de base; el País Vasco, donde el artículo 29.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales preceptúa que todos los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma deberán disponer, por sí mismos o asociados, de un servicio social de base; Galicia, donde el artículo 61 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales establece que todos los ayuntamientos asegurarán, como mínimo, la prestación de servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal; o Cataluña, donde el artículo 67.e del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local impone a los municipios, con una población superior a cincuenta mil habitantes o que sean capital de comarca, la prestación, independientemente o asociados, del servicio de transporte adaptado que cubra las necesidades de desplazamiento de las personas con movilidad reducida.

38. *Vid.* MARCOS ALMEIDA CERREDA, “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, cit., pp. 2728-2733.

necesidades y de las problemáticas sociales con el fin de prevenir situaciones de riesgo o exclusión social; b) la planificación de ámbito municipal en materia de servicios sociales y/o la facultad de participar en la elaboración de los planes de nivel supralocal, y c) la creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales. En función del tipo de servicios y de las potestades que las normas autonómicas sobre servicios asistenciales atribuyen a los municipios en esta materia, es posible identificar los tres siguientes conjuntos: i) comunidades autónomas cuyas leyes otorgan a los ayuntamientos competencias para la creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales generales y especializados (Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia); ii) comunidades autónomas cuyas normas confieren a los municipios tanto la facultad de establecer y ofertar servicios sociales básicos, como la capacidad de promover la implantación de servicios sociales especializados y de gestionarlos en coordinación con otra Administración supramunicipal (Baleares y Cataluña), y iii) comunidades autónomas cuyas disposiciones legales conceden a los ayuntamientos las potestades de creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales comunitarios (Asturias y País Vasco)<sup>39</sup>.

#### 2.1.1.2.2

#### **El hipotético panorama de las competencias municipales sobre servicios sociales que debería haber sido el resultado de la entrada en vigor de la LRSAL**

La LRSAL implicó no solo la neutralización de la cláusula general de competencias de la que gozaban los municipios, contenida en el artículo 25.1 de la LBRL, y la supresión de la de complementariedad competencial del artículo 28 de la LBRL, sino también la sustitución del antiguo artículo 25.2.k) de la LBRL, que establecía que los ayuntamientos tenían que gozar de atribuciones en la prestación de los servicios sociales y de los servicios de promoción y de reinserción social<sup>40</sup>, por el nuevo artículo 25.2.e) de la LBRL, que dispone que los municipios han de poder desarrollar funciones en la evaluación e

39. Por último, hay que reseñar que algunas leyes no dejan claro cuál es el alcance de la competencia municipal en este campo, de tal modo que su determinación ha de realizarse en función del resto de la reglamentación de servicios sociales. Estas normas se limitan a declarar, por ejemplo, que corresponde a los ayuntamientos la gestión de los servicios sociales de carácter público municipal. Este tipo de atribución competencial se puede encontrar, por ejemplo, en Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura.

40. En el artículo 26.1.c de la LBRL, se preveía, correlativamente, la obligación de prestar servicios sociales por parte de los ayuntamientos con una población superior a 20 000 habitantes.

información de situaciones de necesidad social, y en la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social<sup>41</sup>. Esta última alteración revelaba la positiva intención del legislador básico estatal de que los ayuntamientos redujesen su intervención en la configuración y prestación de los servicios sociales. Además, si esta previsión se leía conjuntamente con el contenido de la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL, que ordenaba la asunción obligatoria de determinadas competencias en el campo de los servicios sociales por parte de las comunidades autónomas, dicho propósito era innegable. No obstante, para la mayor parte de los operadores jurídicos era evidente tanto que una reforma de la legislación básica, con esta naturaleza y alcance, podía producir una fuerte reducción de la garantía de la autonomía local en este ámbito, como que dicha alteración no podía dar lugar a un instantáneo desapoderamiento competencial de los municipios<sup>42</sup>.

Además, con la modificación de la LBRL, pro futuro, el legislador estatal procuraba limitar y complicar las posibilidades de atribución de facultades a los ayuntamientos, por parte de los legisladores sectoriales, al modificar el párrafo 3.º del artículo 25 de la LBRL y al introducir unos nuevos puntos 4.º y 5.º en el citado precepto.

### 2.1.2

#### **El desarrollo e implementación de la LRSAL por las comunidades autónomas**

Ahora bien, en la medida en que la LRSAL es una norma básica, dictada, fundamentalmente, al amparo del título competencial sobre régimen local, incardinado en el artículo 149.1.18.º de la Constitución, necesitaba ser desarrollada por las comunidades autónomas mediante la promulgación de la correspondiente reglamentación propia. Así, en breve plazo, se aprobaron diversos decretos leyes, leyes e incluso reglamentos autonómicos de implementación<sup>43</sup>. Un somero examen de dichos textos normativos, en este campo de

41. Con esta misma dicción, se recoge ahora, en el artículo 26.1.c de la LBRL, el deber de ofrecer estos servicios públicos por los municipios con una población superior a 20 000 habitantes.

42. *Vid.*, en este sentido, FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, cit., *passim*.

43. Respecto del contenido y efectos de estas normas, *vid.* FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 8, 2014, pp. 22-53, y ALFREDO GALÁN GALÁN, “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 1, 2015.

las atribuciones municipales, revela rápidamente que se trata de desarrollos de urgencia, limitados y de mínimos. De modo muy sintético, se puede afirmar que las comunidades autónomas optaron por los principios de prudencia y continuidad ante la reforma estatal, demostrando, al mismo tiempo, de forma poco velada, una actitud obstativa hacia ella. Por una parte, las comunidades autónomas no reconocieron a la legislación básica estatal la capacidad de reducir, con carácter inmediato, el ámbito competencial de sus ayuntamientos (lo cual desactivó la modificación, entre otros, del artículo 25.2 de la LBRL, que el Estado pretendía que fuese de inmediata aplicación –esto es, quería que, desde su entrada en vigor, los municipios no pudiesen ostentar, ni, por ende, ejercer directamente, competencias propias en determinados ámbitos<sup>44</sup>–), y, por otra parte, las Administraciones autonómicas no asumieron las facultades cuya titularidad el Estado perseguía arrebatar a los ayuntamientos para entregársela a ellas –en particular, por lo que aquí interesa, en el campo de los servicios sociales–; en este sector, decidieron mantener el *statu quo*, a la espera de que se procediese a la revisión de los sistemas de financiación autonómica y local, que la propia LRSAL anunciaba, de modo que, en todo caso, fuese poco o nada oneroso para ellas despojar a los municipios de tales funciones<sup>45</sup>.

En definitiva, se puede afirmar que el desarrollo autonómico –*rectius* interpretación<sup>46</sup>– bloqueó la normativa estatal en este punto, y que todo siguió,

44. Aunque sí lo podrían hacer en determinadas circunstancias y superando ciertos controles (*cf.* artículo 7 de la LBRL).

45. Ha de notarse que, aunque las comunidades autónomas frenaron la reforma estatal, no disimulaban, en el tenor literal de sus normas, su sintonía esencial con el espíritu de la misma: adelgazar las competencias municipales. *Cf.* 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”, *cit.*, pp. 260-261.

46. Realmente, se puede afirmar que las comunidades autónomas decidieron no efectuar un auténtico desarrollo de la LRSAL, sino realizar una mera aplicación de la misma, guiada por un fuerte espíritu obstruccionista. Esto es evidente tanto en la situación de las que no ejecutaron ningún tipo de actividad como en el supuesto de aquellas que se limitaron a recurrir a circulares para articular la implementación de las modificaciones contenidas en dicha norma básica. Pero también es igualmente meridiano en el caso de las que optaron por acudir a fórmulas normativas, pues el contenido de las mismas que puede considerarse como desarrollo en sentido estricto es cuantitativamente mínimo, ya que, en esencia, se limitaron a: a) definir interpretativamente algunos conceptos como “competencias distintas de las propias y de las delegadas” o “duplicidades” –siendo lícitas estas operaciones, como indica el Tribunal Constitucional en sus sentencias 76/1983 y 31/2010–; y b) diseñar los procedimientos necesarios para la aplicación de determinadas medidas previstas en la LRSAL (esencialmente, la emisión de informes). *Vid.* Marcos ALMEIDA CERREDA, “La aplicación y/o desarrollo autonómico de la LRSAL. La recepción por las comunidades autónomas de la nueva legislación básica de régimen local”, *La aplicación de la reforma de los gobiernos locales*, [http://www.cuimpb.cat/index.php?option=com\\_remository&Itemid=92&func=select&id=106&lang=es](http://www.cuimpb.cat/index.php?option=com_remository&Itemid=92&func=select&id=106&lang=es), consultado en abril de 2017.

en la práctica, *grosso modo*, como estaba antes de la reforma, contando, incluso, finalmente, con la aquiescencia del Estado<sup>47</sup>.

### 2.1.3

#### La lectura de la LRSAL por el Tribunal Constitucional

Esta situación de bloqueo, por los poderes autonómicos, de las intenciones del poder central de desapoderar a los Gobiernos locales de sus competencias en materia de servicios sociales, cobró carta de naturaleza con la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, de acuerdo con la cual:

- en primer lugar, se ratifica la limitación de los efectos del apartado 1.º del artículo 25 de la LBRL, donde se encontraba la cláusula general de competencia municipal, y se avala la supresión del artículo 28 de la LBRL, que consagraba la cláusula de complementariedad competencial. No obstante, como señala el defensor de la Constitución: “La LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LBRL. En particular, modifica la redacción del apartado 1 del art. 25 con el fin de que la atribución de competencias ‘propias’ quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5. Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL deroga expresamente en paralelo el art. 28 LBRL, conforme al que los municipios podían ‘realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente’. En sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, se establece otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales (art. 7.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL) (Fundamento Jurídico 10.º)”;

47. Cfr. Eloísa CARBONELL PORRAS, “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, n.º 99-100, 2014, pp. 780 y 781.

Hay que destacar asimismo que el Estado aceptó, de forma tácita, la obstrucción efectuada por las comunidades autónomas en estos aspectos, al no impugnar, ante el Tribunal Constitucional, por tales motivos, las correspondientes normas autonómicas.

- en segundo lugar, se avala la modificación del apartado 2.º del artículo 25 de la LBRL, reduciendo los campos en los que los municipios han de tener competencias propias necesariamente. En este punto, el Alto Tribunal afirma: “Frente a la interpretación del art. 25.2 LBRL que propone la Asamblea legislativa de Extremadura, cabe reiterar en línea con el Abogado del Estado que, en realidad, la norma indica solo las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente (‘en todo caso’) atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las comunidades autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución (arts. 103.1, 135, 137, 140), los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en su caso, los estatutos de autonomía. [...] La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo ‘en todo caso’ (Fundamento Jurídico 12.º)”;
- en tercer lugar, se valida el cambio del párrafo 3.º y la introducción de unos nuevos puntos 4.º y 5.º en el citado artículo 25 de la LBRL, limitando y complicando las posibilidades de atribución de facultades a los ayuntamientos, por parte de los legisladores sectoriales. En opinión del Tribunal Constitucional: “Bajo la óptica de las comunidades autónomas, los apartados 3 y 5 del art. 25 LBRL impiden, en efecto, que estas atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas. Ahora bien, ello no es más que una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7] [...] No puede producirse la vulneración de los arts. 137 y 140 CE solo porque el art. 25 LBRL exija concreción a las leyes atributivas de competencias propias municipales. Que los municipios consigan o no la capacidad de intervención que para ellos reclama la Constitución (arts. 137 y 140), dependerá de lo que establezcan unas leyes que ahora deben ser necesariamente específicas, sin que la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local vulnere por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada. [...] El

recurso razona igualmente que el apartado 4 del art. 25 LBRL viene a prohibir que las comunidades autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto. La posibilidad de que la comunidad autónoma atribuya competencias municipales habría pasado a depender del simple coste correspondiente al ejercicio de la competencia en cuestión, considerado individualmente, sin relación con el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas. Ello entrañaría la violación de la garantía constitucional de la autonomía local y de las competencias estatutarias de las comunidades autónomas. El inciso final del art. 25.4 LBRL constituye una ‘medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general *ex art. 149.1.14 CE*, en la vertiente del gasto público, conforme a la cual al Estado le corresponde, como ya dijimos, no solo la regulación del régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)’ (STC 130/2013, FJ 9) (Fundamento Jurídico 12.º)”;

- y, en cuarto lugar, se desactiva, directamente –a través de la anulación– o indirectamente –mediante una interpretación conforme en el caso de la Disposición Adicional Decimoquinta–, la asunción de determinadas competencias, hasta el momento municipales, por las comunidades autónomas: en materia de educación (Disposición Adicional Decimoquinta), en el ámbito de la salud (Disposición Transitoria Primera), en el campo de los servicios sociales (Disposición Transitoria Segunda), y en el sector de los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas (Disposición Transitoria Tercera). El guardián de la Carta Magna considera que estas normas han desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales, efectuable al amparo del artículo 149.1.18.º de la CE, invadiendo competencias estatutarias de las comunidades autónomas en las antedichas materias (Fundamento Jurídico 13.º).

### 2.1.4

#### La aplicación de la LRSAL en el ámbito municipal: evolución y situación actual

En un primer momento, tras la aprobación de la LRSAL, se produjo una situación de gran incertidumbre en el mundo de los servicios sociales locales, ante el anuncio contenido en la misma de que, en el plazo máximo de dos años, la mayoría de las competencias municipales sobre estos servicios serían asumidas, de manera obligatoria, por las comunidades autónomas. Así, las reacciones a esta proclama fueron múltiples y dispares, según el municipio de que se tratase y el concreto servicio social sobre el que, en esos momentos, se hubiese de tomar alguna decisión. Algunos ayuntamientos –por diferentes motivos, muchas veces de mera oportunidad política, enmarcados en la lucha por una mejor financiación local–, aparentemente, claudicaron ante las pretensiones del legislador estatal y catalogaron gran parte de sus servicios sociales como servicios a asumir por la comunidad autónoma respectiva, reclamando de esta bien su asunción directa por ella o bien su delegación –con la correspondiente atribución de fondos para la prestación de tales servicios<sup>48</sup>. Otros muchos se embarcaron en largas y estériles discusiones internas: sobre el concreto alcance de la reducción de sus competencias que implicaban las modificaciones de la LBRL antes reseñadas; respecto de la posibilidad de seguir aplicando la normativa autonómica que les reconocía competencias específicas, en el ámbito de los servicios sociales, pese al cambio de la legislación básica, y, finalmente, acerca de la posibilidad de aplicar nuevas vías –en concreto, el apartado 4.º del artículo 7 de la LBRL– para recuperar espacios competenciales, con el objetivo de blindar la capacidad de erogar los diferentes servicios sociales que venían prestando desde hacía décadas.

Se trató, sin duda alguna, de uno de los momentos de mayor inseguridad jurídica por el que ha atravesado, en el presente período constitucional, nuestro sistema jurídico-administrativo local. El contacto habitual con técnicos y electos locales, durante este período, permitía comprobar cómo numerosos servicios y actividades se paralizaban ante la incapacidad de encontrar, con certeza, una solución aplicativa adecuada.

Así las cosas, y ante el clamor del mundo local, el propio Ministerio promotor de la LRSAL, a través de sucesivas versiones de una *Nota explicativa*

---

48. Vid. *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza*, Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda, Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza, febrero de 2014, <https://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/rsal.pdf>, consultado en abril de 2017.

*de la reforma local*<sup>49</sup>, fue apostatando del espíritu de la citada norma y, paulatinamente, rectificando el modo en el que el tenor literal de esta tenía que ser interpretado, aproximándose a la única lectura constitucional posible de este. Así, los ayuntamientos vieron poco a poco mitigadas sus inseguridades. El acto final de este sainete tuvo inicio, a principios de noviembre de 2015, cuando el Ministerio informó, mediante una carta dirigida a los alcaldes<sup>50</sup>, de que, como explicaba la última versión de la antedicha Nota –fecha en septiembre de 2015–, en ningún caso, se produciría, a finales de ese año, el traspaso a las comunidades autónomas de las competencias que, en ese momento, ejercían las entidades locales, relativas a los servicios sociales, en la medida en que dicha transferencia se hallaba supeditada a la aprobación de unas nuevas normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y local, de acuerdo con una interpretación sistemática de la LRSAL. En consecuencia, en esa carta, se “ordenaba” a los ayuntamientos que continuasen prestando los servicios que venían erogando.

No obstante, antes de esta última intervención ministerial, la reacción de las comunidades autónomas respaldando que sí eran de titularidad municipal las competencias cuestionadas en materia de servicios sociales, porque así lo fijaban sus leyes, fue la que, tras el desconcierto inicial, dio a los municipios la seguridad jurídica suficiente para retomar la regular prestación de los citados servicios.

En última instancia, la situación de completa seguridad jurídica, que casi se ha restablecido, plenamente, en este ámbito, con la antedicha Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, se alcanzará en el momento en que este Alto Tribunal resuelva la totalidad de las impugnaciones de la LRSAL planteadas ante él<sup>51</sup>.

49. La última versión disponible se puede ver en: [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica\\_local/regimen\\_juridico/NOTA-EXPLICATIVA-MODIFICADA-29-04-2016.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_local/regimen_juridico/NOTA-EXPLICATIVA-MODIFICADA-29-04-2016.pdf), consultada en mayo de 2017.

50. *Vid.* [http://www.csital.org/sites/default/files/CARTA%20AYUNTAMIENTOS-1\(2\).pdf](http://www.csital.org/sites/default/files/CARTA%20AYUNTAMIENTOS-1(2).pdf), consultado en mayo de 2017.

51. Además de la citada resolución, el guardián de la Carta Magna ha dictado las sentencias: 111/2016, de 9 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1959-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; 168/2016, de 6 de octubre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 1995-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 180/2016, de 20 de octubre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2001-2014, interpuesto por el Parlamento de Navarra; 44/2017, de 27 de abril, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los grupos parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto; 45/2017, de 27 de abril, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 2003-2014, promovido por el Parlamento de Andalucía; 54/2017, de 11 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 1996-2014, promovido por el Parlamento de Cataluña; 93/2017, de 6 de julio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad

### 2.1.5

#### Recapitulación: un injustificado e improductivo giro de 360°

Partiendo de dos premisas apriorísticas –la correspondencia unívoca “una Administración, una competencia” y la eficiencia como resultado inmanente a la anterior relación–, carentes de todo sustento empírico, la LRSAL, por un mero afán abstracto de racionalización –no rectamente entendida, ni claramente definida–, procuraba centralizar toda la programación, gestión y prestación de los servicios sociales a nivel autonómico.

Tal pretensión, al margen de su incoherencia ordinamental –la cual ha determinado, a la postre, su inconstitucionalidad–, constituía una decisión poco meditada que podría haber llegado a ser muy perjudicial en la práctica.

Durante más de 30 años, antes de la elaboración de la LRSAL, como se ha explicado, se desarrolló, en nuestro país, un sistema de servicios sociales compuesto, donde las comunidades autónomas asumían la tarea de normar y gestionar la atención especializada y confiaban a los municipios la atención social primaria. Se puede afirmar que se trataba, y se trata, de un sistema diseñado de una forma acertada –como demuestra su eficiencia–, partiendo del alto valor que el principio de proximidad tiene en los servicios sociales: “si los servicios sociales no son servicios próximos se vuelven servicios ineficientes e ineficaces, su elevación de nivel, con la consiguiente estandarización y mecanización, los desvirtúa”<sup>52</sup>. Además, en defensa de este modelo descentralizado, es posible sostener, con base en diversos estudios, que la gestión concentrada de estos servicios podría encarecer su erogación<sup>53</sup>.

Así las cosas, el objetivo último de la LRSAL, en este campo, de haberse materializado, hubiese supuesto el fin de un sistema organizativo que funcionaba de modo satisfactorio, sin contar con base alguna, y la correlativa activación de un nuevo esquema de funcionamiento de resultados inciertos.

En definitiva, con la LRSAL todo cambió para, finalmente, quedar igual.

n.º 2006-2014, promovido por el Consejo de Gobierno de Cataluña; y 101/2017, de 20 de julio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 2043-2014, promovido por el Gobierno de Canarias.

Finalmente, se halla pendiente de pronunciamiento el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local n.º 4292-2014, planteado por, aproximadamente, 3000 ayuntamientos.

52. Vid. Gustavo A. GARCÍA, Ángel PARREÑO, José Manuel RAMÍREZ y Joaquín SANTOS, *El valor de la proximidad: servicios sociales y ayuntamientos*, <http://www.directoressociales.com/images/reforma%20ley%20bases%201marzo%202013.pdf>, consultado en mayo de 2017.

53. En el *Informe Derechos, Economía y Cobertura de 2015*, se constata que “centralizar la gestión de los servicios sociales no solo no contribuye a la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos, [...], sino que además de ser socialmente negativa, sus efectos son antieconómicos, encareciendo la gestión del Sistema (<http://www.directoressociales.com/images/INDICEDEC/ccaa%20dec%202015.pdf>, consultado en mayo de 2017)”.

Así, hoy por hoy, las competencias y posibilidades de actuación de los municipios en el área de los servicios sociales son, sustancialmente, las mismas que tenían antes de la entrada en vigor de la antedicha Ley. Aunque este devenir gatopardiano ha sido una fortuna, pues, de este modo, el sistema de servicios sociales no sufrió en su configuración, por otro lado ha constituido una desventura, ya que, en el momento en el que estos eran más necesarios –en el medio de la Gran Recesión–, su funcionamiento se vio entorpecido por un intento superfluo e infundado de cambiar su diseño.

## 2.2

### **La repercusión de los recortes presupuestarios en el sector de los servicios sociales, en especial, de los locales**

#### 2.2.1

##### **Premisa: el papel de las medidas de austeridad como instrumento de lucha contra la crisis económica**

En España, en un primer momento, durante los años 2008 y 2009, se intentó combatir la crisis con un moderado incremento del gasto público. No obstante, la falta de resultados inmediatos, el empeoramiento de la situación económica y la presión de la Troika –esa entente cordial, integrada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional– llevaron a que el Gobierno socialista iniciase, aunque de forma moderada, la era política de los recortes presupuestarios (años 2010 y 2011)<sup>54</sup>. En esta línea profundizará el Gobierno popular, elegido a finales de 2011. Así, este, para garantizar la permanencia del Estado español en la eurozona, aceptó el rescate bancario y las medidas de reducción de la deuda pública impuestas por la Troika. En consecuencia, en nuestro país, a partir de 2012 y casi hasta el presente, se instala el “Estado de austeridad”. Un Estado obsesionado, hasta el paroxismo, por la reducción del déficit y la deuda pública, objetivos en aras de cuya consecución se sacrifican los demás intereses públicos, como, en particular, para lo que a este trabajo interesa, el adecuado sostenimiento de los servicios sociales<sup>55</sup>. Con el tiempo, se ha demostrado –y así lo han reconocido incluso algunos de sus impulsores<sup>56</sup>– que esta actuación tan radical no era la

54. Vid. Eduardo MARTÍNEZ ABASCAL, *Gasto Público en España de 2008 a 2012*, <http://blog.iese.edu/martinezabascal/2013/04/30/gasto-publico-2008-a-2012-un-resumen/>, consultado en mayo de 2017.

55. Cfr. Manuel CASTELLS, *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª ed., 2012, p. 121.

56. En 2016, a nivel mundial, el FMI publicó el informe “Neoliberalismo, ¿promociona-

solución más adecuada. En definitiva, las medidas de contención adoptadas durante los últimos años han mermado las partidas de los presupuestos públicos dedicadas a la atención social, como se expondrá a continuación.

## 2.2.2

### **La contención del gasto en los servicios sociales locales, como elemento determinante del debilitamiento del conjunto del sistema de protección social**

#### 2.2.2.1

##### **La importancia cuantitativa de los servicios sociales locales: el alcance de la financiación municipal de los servicios sociales**

Para determinar el papel de las Administraciones locales en el sostenimiento del sistema español de servicios sociales, y el impacto de las políticas de austeridad en el mismo, procede analizar los datos ofrecidos por dos instrumentos: el Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos (PCSSB) y el Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales (Índice DEC).

Así, en primer lugar, es necesario recordar que el Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos nació, en 1988, como un instrumento interadministrativo de cooperación entre la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas –excepto las del País Vasco y Navarra– y las Administraciones locales, para impulsar el desarrollo de una red pública de servicios sociales de atención primaria, gestionados por las entidades locales. Así, en el marco del mismo, se cofinancian proyectos en las siguientes líneas de actuación: información y orientación, ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo y prevención e inserción social<sup>57</sup>.

Inicialmente, se trataba de un instrumento paritario; en consecuencia, estaba previsto que los tres niveles territoriales realizaran aportaciones homogéneas. El transcurso del tiempo ha demostrado que tal objetivo no se alcanzó nunca, en perjuicio, en especial, de las entidades locales, como ha denunciado Comisiones Obreras<sup>58</sup>. En el primer ejercicio, las Administraciones locales

---

do en exceso?” (vid. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>, consultado en abril de 2017), y, en España, el ministro Margallo afirmó: “Nos hemos pasado cuatro pueblos en el tema de la austeridad” (cfr. [http://economia.elpais.com/economia/2016/05/09/actualidad/1462798878\\_672309.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/05/09/actualidad/1462798878_672309.html), consultado en abril de 2017).

57. Vid. Antonio GUTIÉRREZ RESA, “El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España (Once años del Plan Concertado)”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 93, 2001.

58. Vid. *Cuadernos de información sindical* n.º 51: *El sistema de protección social en España 2016*, [http://www.ccoo.es/Publicaciones\\_y\\_documentos/Confederacion/Cuadernos\\_](http://www.ccoo.es/Publicaciones_y_documentos/Confederacion/Cuadernos_)

aportaron el 41,5 % del presupuesto, las Administraciones autonómicas el 32,8 %, y la Administración General del Estado el 25,7 %. Con el paso de los años, la contribución de esta última ha ido menguando, progresivamente, quedando reducida, en el año 2013 –último del cual se disponen datos–, a la cifra simbólica de 1,99 %, lo que ha implicado que las otras dos instancias hayan tenido que incrementar, correlativamente, su porcentaje de colaboración. En el año 2005, las Administraciones locales aportaron el 61 % de los fondos. Paulatinamente, la intervención de Administraciones autonómicas y de las Administraciones locales ha tendido, por su parte, a ser paritaria; así, por ejemplo, en ese año 2013, las Administraciones autonómicas contribuyeron al PCSSB con un 50,26 % de los fondos disponibles en el marco del mismo, y las Administraciones locales con un 47,75 % de ellos<sup>59</sup>.

En segundo lugar, el Índice DEC, desarrollado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, constituye un instrumento que trata de medir y evaluar el desarrollo de las estructuras y presupuestos del sistema de servicios sociales. De acuerdo, con su informe de 2015, en 2014 el gasto social se distribuyó así: el 61,4 %, 9182 M€, fue sufragado por las comunidades autónomas; el 25,6 %, 3834 M€, fue aportado por las Administraciones locales, empleando recursos propios, y, finalmente, el 13 %, 1950 M€, fue afrontado por la Administración General del Estado. Hay que destacar, a la luz de estas cifras, que la aportación de las menguadas haciendas locales duplica el de la estatal. No obstante, según este mismo informe, se ha producido un severo recorte en el gasto local en servicios sociales (superior al 16 %) al inicio de la legislatura 2012-2015, y se ha mantenido desde entonces, con una ligera recuperación del gasto a partir de 2014, tendencia que parece consolidarse<sup>60</sup>.

Como conclusión de todo lo expuesto en este epígrafe, solo se puede inferir que la participación económica de las Administraciones locales en la creación y el mantenimiento del sistema español de servicios sociales ha sido, en el pasado contexto de reducción de los recursos públicos destinados a este fin, y continúa siendo, en la actual fase de recuperación, esencial e imprescindible.

---

Información Sindical, consultado en abril de 2017.

59. Vid. *Cuadernos de información sindical* n.º 51: *El sistema de protección social en España 2016*, cit.

60. Esto se deduce de las informaciones institucionales sobre los presupuestos locales en aprobación, en los que, según dichas fuentes, se incrementan, en general, las partidas destinadas a servicios sociales. Vid., a título de ejemplo: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Proyecto-de-Presupuestos-2017-prioridad-de-las-necesidades-sociales?vnextfmt=default&vnextoid=8a2b2b8fa0a28510VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>, consultado en mayo de 2017.

### 2.2.2.2

#### **La importancia cualitativa de los servicios sociales locales: subsidiariedad, buena organización y eficiencia**

El antedicho Índice DEC, además de mostrarnos el esfuerzo económico bruto que cada nivel territorial realiza, nos indica el grado de eficacia de dicho esfuerzo, medido a través del nivel de cobertura alcanzado, esto es, de la oferta de prestaciones y servicios.

En este sentido, en el citado estudio se señala:

*La descentralización y el protagonismo local son determinantes para la eficacia y eficiencia del Sistema. Otra conclusión que confirma la aplicación del Índice DEC 2015, es que el éxito en el desarrollo de los servicios sociales no solo tiene que ver con el mayor o menor esfuerzo económico que realizan las Administraciones públicas. No necesariamente los territorios con mayor gasto en materia de servicios sociales (tanto autonómico como local), son los que obtienen mejores resultados de cobertura, es decir, los que tienen una mayor oferta de prestaciones y servicios.*

*El ratio entre la puntuación obtenida en cobertura de prestaciones y servicios y el que se obtiene en los indicadores de gasto, muestra que generalmente las comunidades menos descentralizadas –aquellas en las que las entidades locales tienen menos protagonismo– obtienen un peor ratio, mientras que las más descentralizadas, aquellas en las que hay mayor protagonismo local, se encuentran entre las que muestran un mayor equilibrio entre gasto y cobertura, es decir; son más eficientes. En todo caso, el equilibrio entre gasto y cobertura es manifiestamente mejor en los territorios en los que la descentralización de los Servicios Sociales hacia las entidades locales es parte del paradigma del sistema.*

*Con ello se pone de manifiesto, una vez más, que existen formas de organización y gestión más eficaces y más eficientes que otras en el desarrollo de los servicios sociales. Y que la descentralización e implicación de las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones provinciales o forales) es uno de los rasgos comunes a las comunidades con mayor desarrollo de sus servicios sociales, mientras que la falta de protagonismo local es un elemento común en las comunidades con menor desarrollo en estos servicios.*

*En consecuencia, el protagonismo de las entidades locales y la efectiva cooperación entre Administraciones es determinante para lograr la*

*eficiencia en el desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales, ya que ofrece mayor cobertura y mejores resultados, con menos costes*<sup>61</sup>.

### **2.2.2.3**

#### **Epítome**

Nuestro modelo de servicios sociales se apoya, esencialmente, en la actividad de las corporaciones locales. Estas, por un lado, aportan una porción considerable de los fondos públicos que se destinan a dicha finalidad, y, por otro lado, gestionan de forma eficaz y eficiente numerosos servicios de este tipo.

En consecuencia, la reducción de las posibilidades de gasto de estas entidades, como consecuencia no solo de la crisis, sino también, y sobre todo, de las medidas de austeridad adoptadas a nivel estatal para superar la misma, determinó un fuerte debilitamiento estructural y funcional de la organización de los servicios sociales, la cual además, en ese momento, ya estaba sometida a un fuerte estrés, debido, por una parte, al rápido e intenso incremento de la demanda de sus prestaciones, y, por otra parte, a las inseguridades relativas a su modo de funcionamiento, ocasionadas por la entrada en vigor de la reforma local.

Este decaimiento del sistema de servicios sociales, unido a otras medidas estatales y autonómicas –relacionadas con la ya comentada parálisis de la implantación del plan de atención a la dependencia–, generó un fuerte rechazo social, con las consecuencias que se explicarán en los siguientes apartados.

## **2.3**

### **La reacción social a la regresión normativa y presupuestaria que menoscabó el sistema de protección social**

#### **2.3.1**

#### **De las movilizaciones de mayo de 2011 al cambio político local de mayo de 2015**

Frente a la política de austeridad iniciada en 2010, un grupúsculo de activistas de Madrid, de Barcelona y de otras ciudades de nuestra geografía,

---

61. *Vid.* <http://www.directoressociales.com/documentos/indices-dec.html>, consultado en mayo de 2017.

empleando una página de Facebook, denominada “Plataforma de Coordinación de Grupos Pro-Movilización”, se revolvieron contra la que entendían que era una mala gestión de la crisis –basada en el sacrificio del bien social, en aras de la consecución de la estabilidad económica–, realizada por un sistema político al que consideraban disfuncional e insensible. La población se hallaba indignada frente a políticos que parecían preocuparse solo por mantener el poder, sostenidos por los operadores económicos que habían desatado la Gran Recesión, mientras que los ciudadanos pagaban las consecuencias de la misma con la pérdida de sus trabajos, la reducción de sus salarios, la rebaja o supresión de servicios y la pérdida de sus viviendas, debida a desalojos por impagos de alquileres o ejecuciones hipotecarias.

Dicha plataforma se transformó, en un breve lapso de tiempo, dentro del universo de Facebook, en un grupo de debate y actuación denominado “Democracia Real Ya”. Este colectivo aprovechó que, para el 22 de mayo de 2011, estaban fijadas las elecciones municipales correspondientes, y emplazó a la ciudadanía a protestar, con fuerza, el 15 de mayo de 2011. Esta convocatoria se difundió exclusivamente por las redes sociales, sin ningún apoyo institucional, ni público ni privado. No obstante, su resultado fue impresionante, y el 15 de mayo se celebraron manifestaciones en 50 ciudades, alcanzando cifras asombrosas de movilización: 50 000 personas en Madrid, 20 000 en Barcelona, 10 000 en Valencia, etc.

Finalizada la manifestación de Madrid, casi medio centenar de personas se fueron a la Puerta del Sol para debatir y definir en qué iba a consistir el movimiento “Democracia Real Ya”, discutiendo los problemas que no habían afrontado los candidatos de los partidos tradicionales en la campaña de las elecciones municipales; la magnitud de la tarea les llevó, primero, a pasar la noche allí, en la Puerta del Sol, y luego a decidir acampar y no abandonar ese lugar hasta lograr el citado objetivo. Nació, así, el “movimiento del 15M” o “movimiento de los indignados”.

Pese a que este grupo, por su propia naturaleza, no tenía un programa como tal, de los múltiples discursos y manifestaciones, en directo y a través de las redes sociales, se puede inferir que su ideología se basaba en la oposición a la política de austeridad y en la necesidad de garantizar, entre otros derechos, la obtención de un trabajo adecuado y suficiente para llevar una existencia decorosa y el derecho a una vivienda digna para todos los ciudadanos.

Hay que destacar que, en esos meses, en aras de la consecución de los citados objetivos, se produjeron numerosas protestas –algunas de ellas con una importante carga de violencia–; en especial, se realizaron numerosas acciones contra la ejecución de hipotecas y los desahucios de ancianos y de familias

necesitadas<sup>62</sup>. En este último ámbito, hay que destacar la actuación, entre otras asociaciones, de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la cual, además, promovió la presentación de una proposición de ley para frenar los desahucios y propició la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que, finalmente, los paró, forzando, en última instancia, al Gobierno y al sector bancario a establecer y acatar, respectivamente, una moratoria para los desahucios<sup>63</sup>.

Manuel CASTELLS define el “movimiento del 15M” como un movimiento “rizomático”<sup>64</sup>, esto es, lo considera una organización que no se configura partiendo de una raíz común de la que brota un único tronco que da lugar a diversas y sucesivas ramas, de tal modo que las primeras condicionan la formación de las siguientes, produciéndose una situación de subordinación jerárquica entre las mismas, sino que entiende que se trata de una organización cuya estructura parte de un tallo común del que surgen multitud de ramas que se hallan en posición de igualdad las unas con las otras, de modo que cualquiera de ellas puede incidir en las demás<sup>65</sup>.

La estructura, en principio, no jerarquizada de esta corriente dificultaba su intervención eficaz en la vida política, y, por ende, la consecución de sus objetivos de renovación. Por ello, finalmente, los colectivos que lo integraban, o al menos una parte de ellos, se vieron abocados, para poder participar activamente en la actuación de los poderes públicos, a adoptar la fórmula tradicional del partido político: así nació Podemos, en 2014. Si bien hay que destacar que la antedicha ordenación ha determinado que el proceso de consolidación de esta opción política haya sido lento y tortuoso<sup>66</sup>.

No obstante, pese a todas esas dificultades, numerosas coaliciones electorales, más o menos ligadas a dicho partido y herederas del 15M, se

---

62. La pérdida de puestos de trabajo provocó que muchas familias no pudiesen hacer frente al pago del alquiler o de las cuotas hipotecarias. Aunque, en ocasiones, el mantenimiento del trabajo –afectado por las reducciones y congelaciones salariales generalizadas– no era una garantía de conservación de la vivienda familiar, en especial si la misma se había adquirido durante la burbuja inmobiliaria por un precio muy elevado y mediando la suscripción de una hipoteca de gran cuantía, cuyas cuotas se iban incrementando, de forma exponencial, al ritmo de la escalada de tipos de interés.

63. Vid. Manuel CASTELLS, *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, cit., pp. 121, 122, 123, 125 y 286.

64. Vid. Manuel CASTELLS, *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, cit., p. 121.

65. Quizás, hoy, la metáfora más adecuada para explicar este fenómeno epistemológico sea la de un conjunto de nodos –cada uno de los puntos de intersección entre las distintas ramificaciones–, no dispuestos en forma de árbol jerarquizado, sino siguiendo el diseño de una red, como sucede con Internet.

66. Este proceso está lejos de haber finalizado y se halla jalonado de numerosos hitos, resultados de complejas luchas intestinas; sobre el mismo, vid. Raul ZELIK, *Continuidad o ruptura: perspectivas de cambio en el estado español*, Capitan Swing, Madrid, 2016.

presentaron a las elecciones municipales de mayo de 2015. Este hecho provocó una conmoción en la historia democrática municipal española, ya que el PP obtuvo un 27 % de los votos válidos, el PSOE un 25 %, y, de forma aproximada, las nuevas coaliciones un 20 %. Consecuentemente, las agrupaciones políticas resultantes del movimiento social cambiaron, de forma radical, nuestro mapa político municipal, basado, en gran parte del territorio, en una alternancia, sin solución de continuidad, entre el PP y el PSOE. Así, entre otras muchas, Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza o A Coruña pasaron a ser gobernadas por estas nuevas fuerzas.

Por lo que interesa al presente estudio, hay que destacar que la campaña de estos nuevos actores políticos se basó, esencialmente —en coherencia con la ideología del movimiento que antes se ha explicado al exponer su gestación—, en la reactivación de las políticas sociales a nivel local, dirigidas a la reconstrucción del Estado de Bienestar, esquilado por las políticas de austeridad impuestas durante la crisis; además de fundarse, también, en la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y la regeneración democrática<sup>67</sup>.

El éxito de estas coaliciones no fue solo un triunfo en términos de poder —la obtención de un determinado número de electos locales—, sino que, sobre todo, fue, con carácter previo, una victoria en el plano de las ideas y del debate político; pues sus planteamientos electorales, unidos a la presión social, hicieron que los partidos tradicionales también priorizaran la cuestión social en sus programas y luego, como se explicará, en sus actuaciones<sup>68</sup>.

67. A modo de ejemplo, se pueden ver los programas de “Ahora Madrid” y “Barcelona en Comú”.

Así, en el programa de Ahora Madrid, de los cuatro ejes estratégicos en que se dividía el mismo, dos estaban intensamente ligados con los servicios sociales. Estos eran: Área 3. Derechos sociales e inclusión social, y Área 1. Economía sostenible y empleo de calidad. En concreto, en el Área 3, entre otros objetivos, se fijaban los siguientes: garantizar el acceso a una vivienda digna y garantizar la equidad social, a través del acceso universal a los servicios públicos, en especial, mediante la potenciación de los servicios sociales y lucha contra la pobreza y la exclusión social (*cf.* [https://conoce.ahoramadrid.org/wp-content/uploads/2015/04/AHORAMADRID\\_Programa\\_Municipales\\_2015.pdf](https://conoce.ahoramadrid.org/wp-content/uploads/2015/04/AHORAMADRID_Programa_Municipales_2015.pdf), consultado en abril 2017).

Por su parte, Barcelona en Comú incluía también en su programa una amplia batería de medidas sociales: evitar los desahucios por motivos económicos, garantizar los suministros mínimos, asegurar el derecho a la alimentación básica, asegurar el empadronamiento y el acceso a la tarjeta sanitaria sin exclusiones, establecer una renta municipal complementaria para familias bajo el umbral de la pobreza; elaborar un plan de lucha contra el paro; detener el desalajo de los asentamientos mientras no se garantice un techo digno; garantizar un techo a las personas sin hogar, garantizar la atención social y educativa a las familias y menores en situación de riesgo, etc. (*cf.* <https://barcelonaencomu.cat/es/programa/navega/model-ciutat/193>, consultado en abril 2017).

68. Así, el PSOE incluyó, entre otros, dos apartados especialmente descriptivos: “Desahucios: una vergüenza que hay que erradicar”, y “La garantía de los servicios sociales municipales” (*vid.* [http://www.rtve.es/contenidos/documentos/psoe\\_programa\\_marco\\_municipales\\_2015.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/documentos/psoe_programa_marco_municipales_2015.pdf), consultado en abril de 2017); mientras que el PP, de una forma más

### 2.3.2

#### **El activismo de los grupos profesionales y civiles relacionados con el sector de los servicios sociales**

Es necesario destacar, aunque sea brevemente, que, además de que la preocupación por la conservación de unos servicios sociales de calidad fue una de las banderas del movimiento del 15M, la defensa del sostenimiento de los mismos también fue llevada a cabo, de forma muy activa, a través de diferentes medios –convocatoria de manifestaciones, organización de jornadas y seminarios, elaboración de informes, etc.–, tanto por colectivos de profesionales encargados de la prestación de los servicios sociales (como, por ejemplo, la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, los Colegios Oficiales de Trabajadores Sociales, la Asociación Española de Trabajo Social y Salud y las Asambleas de Trabajadores de los Servicios Sociales) como por distintas plataformas de usuarios (como la Alianza Social en Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales o las varias Plataformas en Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales). La intensa actividad de estas organizaciones no solo ha estimulado la concienciación social sobre esta problemática, sino que también ha posibilitado que, en la actualidad, exista un importante acervo de datos sobre la evolución de las políticas y servicios sociales, en nuestro país, durante el decenio de la Gran Recesión.

## 3

### **El reforzamiento de las políticas sociales por parte de las entidades locales**

#### 3.1

##### **Planteamiento general: las nuevas prioridades políticas y el cambio del escenario económico**

Como se infiere del epígrafe anterior, el mantenimiento de un sólido sistema de servicios sociales, que nunca ha dejado de estar en un lugar privilegiado en la agenda de las Administraciones locales, se ha convertido, en muchas de ellas, en una prioridad absoluta.

---

tibia, se limitó a proclamar “Ayuntamientos para las necesidades de la gente” (*vid.* [http://www.rtve.es/contenidos/documentos/pp\\_programa\\_marco\\_municipales\\_2015.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/documentos/pp_programa_marco_municipales_2015.pdf), consultado en abril de 2017).

Para comprender la situación actual y las perspectivas en este campo, a esta voluntad política local es necesario sumarle dos importantes factores de naturaleza económica.

En primer lugar, el buen comportamiento de las Administraciones locales en materia de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (lo cual no es una novedad, sino una posición consolidada, pese a las críticas injustificadas de las que estos entes fueron objeto al inicio de la crisis económica)<sup>69</sup>. Así, en concreto, por ejemplo, durante el tercer trimestre de 2016, el conjunto de las Administraciones locales ofrecía un superávit de 5762 M€, lo que equivalía al 0,52 % del PIB. Si se compara este dato con la cifra del mismo trimestre del año anterior, resulta que el superávit de las corporaciones locales aumentó un 63,5 %, en términos porcentuales, y en 2237 M€, en términos nominales<sup>70</sup>. Esto posibilita el que los ayuntamientos dispongan de más fondos para realizar determinadas actividades vinculadas al desarrollo y funcionamiento global del sistema de servicios sociales, eso sí, siempre que tal posibilidad sea autorizada por las Cortes –cuestión que, en el momento de escribir estas líneas, es objeto de debate–<sup>71</sup>. Tal autorización debería implicar además, en todo caso, la revisión de la rígida regla de gasto aplicable a las entidades locales<sup>72</sup>.

En segundo lugar, algunos indicadores económicos parecen señalar el inicio del fin de la Gran Recesión<sup>73</sup>, con la consiguiente disponibilidad de mayores recursos por parte de las Administraciones públicas, en general. Así, por ejemplo, en el ámbito local, durante el período antes indicado, se observa un aumento de los ingresos del 2,2 %<sup>74</sup>.

69. Cfr. MARCOS ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, *passim*.

70. Vid. <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2016/271216-deficit.aspx>, consultado en abril de 2017.

71. Vid. <http://www.expansion.com/economia/2017/02/02/58934a59468aeb801c8b468e.html> y [http://www.expansion.com/agencia/europa\\_press/2017/02/23/20170223132145.html](http://www.expansion.com/agencia/europa_press/2017/02/23/20170223132145.html), consultados en abril de 2017.

72. Sobre el funcionamiento de la misma, *vid.* [http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/171/original/Doc\\_divulgativo\\_de\\_la\\_regla\\_de\\_gasto\\_final.pdf?1448015084](http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/171/original/Doc_divulgativo_de_la_regla_de_gasto_final.pdf?1448015084), consultado en mayo de 2017.

73. Así, lo ha anunciado el Banco de España (*cfr.* <http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-banco-espana-data-fin-crisis-2017-cuando-recuperara-volumen-pib-20160929124536.html>, consultado en abril 2017), y parece que lo respaldan los datos del primer trimestre de este año (*cfr.* [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe030417.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe030417.pdf), consultado en abril de 2017), aunque esta predicción no es pacífica.

74. Vid. <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2016/271216-deficit.aspx>, consultado en abril de 2017.

Así las cosas, la primera cuestión que se ha planteado es cómo abordar la reactivación e impulso del sistema de servicios sociales. Evidentemente, la base de la que se ha de partir es el mantenimiento y, en su caso, recuperación de toda la cartera de servicios sociales preexistente al advenimiento de la crisis, tanto de base como especializados. Ahora bien, como es lógico, la prioridad en este proceso ha de ser –y está siendo–, a todos los niveles: la lucha contra la pobreza, las privaciones materiales severas y el desempleo; todo ello, en aras de lograr el mayor grado posible de cohesión social.

Finalmente, hay que advertir que el cambio político en el ámbito local, que antes se ha puesto de manifiesto, no solo trae consigo unos nuevos objetivos a alcanzar, sino también un nuevo modo de concebir la política y la participación de los ciudadanos en la vida pública. Esto implica que las nuevas corporaciones locales, si son fieles a sus programas, han de tratar de hacer partícipes a los vecinos de las decisiones que se adopten en el ámbito de los servicios sociales a través de múltiples instrumentos, muchos de ellos novedosos, vinculados a la transformación tecnológica<sup>75</sup>, y otros más tradicionales<sup>76</sup>. Si se logra este objetivo, supondrá una gran revolución, porque –como señala Enrique PASTOR SELLER– en nuestro país, hasta el año 2015, los ciudadanos tenían escasas posibilidades de intervenir en la definición de las políticas sociales municipales; muchas de las cuales, además, eran más aparentes que reales, en la medida en que no suponían un auténtico ejercicio de poder, ni tenían un impacto efectivo en la programación, actuación y valoración de dichas políticas<sup>77</sup>.

### 3.2

#### **La lucha contra la pobreza y la exclusión social: el esfuerzo por reducir el número de personas afectadas por privaciones materiales severas y por fomentar el empleo de calidad**

El alcanzar un alto grado de cohesión en una concreta sociedad es un objetivo que se logra desplegando un elevado número de diversas acciones públicas contra la exclusión social.

75. Como puede ser la apertura de portales para el debate ciudadano. En el caso de Madrid, por ejemplo, es posible observar, en uno de ellos, la discusión sobre concretas propuestas referidas a determinados servicios sociales: <https://decide.madrid.es/proposals?search=Derechos+ Sociales>, consultado en abril de 2017.

76. Tales como la celebración de consultas, a través de los sistemas de votación habituales.

77. Vid. Enrique PASTOR SELLER, “Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España”, *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22, n.º 68, 2015.

El presente estudio se centrará en el análisis de las políticas implementadas por las nuevas Administraciones locales en los tres ámbitos que, de acuerdo con el índice AROPE, inciden significativamente en dicho objetivo: el aseguramiento del derecho a una vivienda digna, la lucha contra la pobreza energética y el fomento del empleo de calidad.

### 3.2.1

#### **La garantía del derecho a una vivienda digna: los mecanismos para eliminar las trabas a la efectividad de dicha salvaguarda, que se derivan tanto del funcionamiento del sistema bancario como de la actividad de los operadores implicados en el desarrollo de la “economía colaborativa”**

Como se ha explicado, uno de los principales problemas sociales que pretenden contribuir a solventar las corporaciones municipales, de esta nueva etapa de la democracia española, es la carencia o el riesgo de pérdida de la vivienda por parte de numerosos vecinos de nuestros municipios.

En el caso de muchos ciudadanos, la posibilidad de perder la vivienda o las dificultades para acceder a ella son consecuencia, entre otras diversas variables, de las operaciones de dos formidables actores: las entidades financieras y, en el caso de las grandes ciudades y zonas turísticas, las plataformas tecnológicas a través de las cuales se canaliza, en el ámbito inmobiliario, la economía colaborativa<sup>78</sup>.

La actuación de las entidades bancarias, en este campo, no requiere una especial explicación. Si un deudor hipotecario no paga las cuotas del préstamo contraído para la adquisición de su residencia, la entidad financiera acreedora puede iniciar el proceso dirigido a la satisfacción de la obligación, el cual implica la ejecución de la garantía y conlleva el lanzamiento de dicho deudor. No existe consenso acerca de la cifra de familias que han perdido su morada, desde el comienzo de la Gran Recesión, debido a la falta de datos, pero esta podría estar en el entorno de las 400 000; la mayor parte de estas

78. Andrés BOIX PALOP explica que “por *sharing economy* o *collaborative economy* solemos entender aquellas actividades que, gracias a la eficiente intermediación que permite la tecnología digital –en la que se están especializando ya muchas plataformas on-line– ponen en contacto a quienes ofrecen un bien o un servicio y quienes necesitan del mismo. Lo cual permite, precisamente por su alta eficiencia, emplear capacidades hasta ahora infrutilizadas e incentiva la ‘colaboración’ de personas que no tienen por qué dedicarse profesionalmente y a tiempo completo a ciertas actividades, pero que a partir de ahora van a poder participar de las mismas y extraerles un rendimiento con más facilidad (vid. [http://www.eldiario.es/cv/arguments/regulacion-economia-colaborativa-eficiente-cuidadosa\\_6\\_629297068.html](http://www.eldiario.es/cv/arguments/regulacion-economia-colaborativa-eficiente-cuidadosa_6_629297068.html), consultado en abril de 2017)”.

habrían sufrido un desalojo por falta de abono de la hipoteca, y el resto, un desahucio por falta de pago del alquiler<sup>79</sup>. Hay que señalar, además, respecto de la intervención de las entidades bancarias en el mercado inmobiliario, que en las “manos muertas” de estas se concentra un gran parque de viviendas, como consecuencia de diferentes negocios “fallidos” no solo con particulares, sino también con promotores inmobiliarios y con otros agentes que operan en el sector de la construcción. La movilización de este conjunto de bienes, efectuada con las debidas garantías y cobertura legal, podría constituir un valiosísimo instrumento para garantizar el acceso a una vivienda digna a un gran número de ciudadanos –de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, esta actuación debería llevarla a cabo el Estado–.

Por el contrario, la incidencia de la actividad de las plataformas tecnológicas, que canalizan la economía colaborativa en el sector inmobiliario, en el ejercicio del derecho a una vivienda, sí requiere, por su novedad, una explicación más detallada<sup>80</sup>. Pues bien, estas plataformas permiten que los particulares pongan sus bienes inmuebles a disposición de otros particulares, como si fuesen hoteles, por noches o períodos cortos de estancia. Para el particular “huésped/turista” el precio del alojamiento es mucho más bajo que el de un hotel tradicional, mientras que para el particular “anfitrión/hotelero” este modelo de negocio, entre otras ventajas –lícitas o, incluso, ilícitas–, le permite obtener por su inmueble un rendimiento económico sustancialmente más alto que si lo arrendase al modo tradicional, como vivienda o por períodos largos de estancia. No obstante su aparente bondad inicial, este sistema de colaboración económica, que consiente maximizar sus rendimientos a demandantes (“turistas”) y ofertantes (“propietarios”), produce diversas externalidades negativas en las grandes ciudades y centros turísticos; la que a efectos de este trabajo interesa, es que la llegada masiva de viajeros encarece las rentas de los inmuebles (la subida puede alcanzar hasta un 20 %)<sup>81</sup>, impidiendo el acceso a la vivienda, en su ciudad, a los vecinos con rentas más bajas<sup>82</sup>. Se trata de

79. *Vid.* [http://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/Banco\\_de\\_Espana-Desahucios-Bancos-viviendas-desahucios-vivienda-cgpj-banco\\_de\\_espana\\_0\\_936806326.html](http://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/Banco_de_Espana-Desahucios-Bancos-viviendas-desahucios-vivienda-cgpj-banco_de_espana_0_936806326.html), consultado en abril de 2017.

80. Sobre la incidencia de la economía colaborativa en el ámbito local, *vid.* Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, “Economía colaborativa y Administración local”, *Anuario del Gobierno Local 2015/16*.

81. *Vid.* [http://economia.elpais.com/economia/2016/03/03/actualidad/1457025794\\_725734.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/03/03/actualidad/1457025794_725734.html), consultado en abril de 2017, y [http://www.elconfidencial.com/vivienda/2015-06-25/el-alquiler-de-pisos-turisticos-encarece-los-precios-y-expulsa-a-los-vecinos-de-sus-barrios\\_901360/](http://www.elconfidencial.com/vivienda/2015-06-25/el-alquiler-de-pisos-turisticos-encarece-los-precios-y-expulsa-a-los-vecinos-de-sus-barrios_901360/), consultado en abril de 2017.

82. Además de este efecto colateral indeseado, la llegada, en masa, de turistas también produce otras consecuencias negativas: la pérdida de identidad de barrios enteros, los cuales se convierten, de facto, en grandes complejos hoteleros; las molestias que a los vecinos permanentes causan este tipo de residentes transeúntes por su peculiar y característico estilo

un problema de alcance global, pero que, como se pondrá de manifiesto, es posible solucionar, de forma eficaz, a nivel local<sup>83</sup>.

Así las cosas, a la vista de las varias y diversas raíces de la problemática del acceso y mantenimiento de una residencia decorosa por parte de los vecinos, las corporaciones locales han de emplear diferentes estrategias e instrumentos para articular una política global de vivienda digna a nivel municipal. Antes de explicitar cuáles han de ser estas, hay que señalar que, gracias a la presión popular que aupó a los movimientos sociales a los consistorios<sup>84</sup>,

---

de vida, o la saturación de los servicios de esas zonas por falta de dotaciones suficientes, al concentrarse una población muy superior a la inicialmente prevista.

En general, sobre los riesgos de este fenómeno, *vid.* Andrés BOIX PALOP, *Competitive Risks in the Sharing Economy and the European Union Market Regulation*, <https://ssrn.com/abstract=2863032>, consultado en mayo de 2017.

83. La Autoridad Catalana de la Competencia, en su Informe *Transacciones entre iguales (P2P)*. *Un paso adelante*, pone como ejemplo la ciudad de San Francisco:

*En cuanto al alojamiento, resulta especialmente destacable el hecho de que en octubre del año 2014 se aprobó una regulación en San Francisco que permitía el alquiler de corta duración de viviendas particulares [http://techcrunch.com/2014/10/07/san-francisco-airbnb], aunque con una serie de limitaciones entre las que destaca que anualmente el alquiler sin el propietario viviendo se encuentra restringido a un máximo de 90 días anuales y se prohíbe esta actividad en segundas residencias [el inquilino debe (i) inscribirse en un registro público (coste = 50 \$); (ii) pagar tasas como si se tratara de un hotel; (iii) disponer de un seguro de al menos medio millón de \$ u ofrecerse a través de una plataforma que tenga esta cobertura y existe un régimen sancionador para el inquilino (llegando incluso a ser expulsado de la posibilidad de alquilar y, si se persiste, multas de hasta 1000 \$/día)].*

*El legislador de San Francisco habría optado por reconocer la actividad, pero con estas relevantes limitaciones, en un intento de mitigar las externalidades provocadas por la actividad que facilita la plataforma (en particular, el incremento de los precios de las viviendas dada la escasez de estas) [http://www.sfoxaminer.com/sanfrancisco/a-reasonable-airbnb-plan-for-the-city/Content?oid=2908423]. En cierto modo, se habría buscado el equilibrio para permitir la actividad (permite que personas que quieran estos ingresos puedan obtenerlos y que quien demanda esta tipología de alojamiento también encuentre cierta oferta) aunque imponiendo limitaciones al ejercicio de la misma. Sin embargo, hay que poner de manifiesto que esta regulación no está exenta de críticas, entre las que resulta relevante su dificultad de aplicación práctica [Por último, recoger que el legislador está planteando introducir modificaciones a esta regulación que consistirían, entre otras, en incrementar el número máximo de días anuales en que se permitiría alquilar las viviendas hasta 120 y se eliminaría la distinción entre los alquileres con el propietario viviendo y sin que este viva].*

(*Vid.* [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant\\_DEF\\_es-vX.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant_DEF_es-vX.pdf), consultado en abril de 2017).

84. Es ineludible aquí hacer referencia al papel de la Plataforma de los Afectados por la Hipoteca, cuya intensa actividad continúa en el presente (*vid.* <http://afectadosporlahipoteca.com>, consultado en abril de 2017).

La adopción de las disposiciones, que se explican en las notas siguientes, en la mayoría de los casos, no ha sido hecha por las nuevas fuerzas políticas. No obstante, es indudable que la aparición de estas en la arena política, reivindicando los derechos sociales que con esas medidas se garantizan, ha obligado a los partidos tradicionales a tomar tales decisiones. Es más, es posible afirmar, incluso, que esta presión opera también sobre las grandes

tanto, en general, a nivel estatal<sup>85</sup>, como, en particular, en determinadas comunidades autónomas<sup>86</sup>, se ha incrementado el número de instrumentos destinados a la lucha por una vivienda digna para todos los ciudadanos –aunque algunas de las medidas impulsadas por las Administraciones autonómicas han

---

corporaciones privadas, de modo que estas se han visto obligadas –aunque solo sea por razones de imagen– a colaborar voluntaria y activamente en la implementación de las antedichas medidas.

85. En el ámbito estatal, hay que destacar la promulgación del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Esta primera norma, tras su tramitación parlamentaria como proyecto de ley, fue sustituida por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, la cual ha sido modificada, por lo que a este estudio interesa, en diversas ocasiones, con el fin de mejorar la tutela ofrecida por la misma, en concreto: por la Ley 8/2013, de 26 de junio; por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero; por la Ley 9/2015, de 25 de mayo; por la Ley 25/2015, de 28 de julio, y por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo.

Hay que destacar, dentro de esta disciplina estatal:

- El artículo primero, titulado “Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables”, que establece, en su apartado primero:

*Hasta transcurridos siete años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo.*

*Durante ese plazo, el ejecutado situado en el umbral de exclusión podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda adherido al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, aprobado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, o persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma en las condiciones establecidas en el apartado 5 del anexo de dicho Código.*

- La Disposición Adicional Primera, titulada “Fondo social de viviendas”, que dispone, en su apartado primero:

*Se encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurran las circunstancias previstas en el artículo 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban.*

86. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar: la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía; las Leyes 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, y 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña; la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; la Ley 10/2016, de 7 de junio, de Reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia; la Ley foral navarra 22/2016, de 21 de diciembre, por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda, y la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

sido bloqueadas por el Estado, recurriéndolas ante el Tribunal Constitucional<sup>87</sup>, si bien este conjunto de mecanismos todavía se podría ampliar mucho más<sup>88</sup>, y, sobre todo, cabría incrementar, de manera expresa, el reconocimiento de la participación de las entidades locales en la solución de este problema.

Entrando ya en el estudio de las concretas disposiciones que, en este ámbito, pueden adoptar las entidades locales, cabe señalar que las mismas se pueden dividir en dos conjuntos: uno compuesto por medidas genéricas, de corte clásico, y otro compuesto por providencias específicas, de carácter más innovador.

---

87. En este campo, cabe destacar que varias comunidades autónomas dictaron normas sobre vivienda que preveían la expropiación de aquellas que se hallasen vacías, como instrumento para poner a disposición de los ciudadanos necesitados las residencias que estos precisaban –en particular, estas disposiciones tenían como objetivo los inmuebles retenidos en manos de las entidades financieras–. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 93/2015, de 14 de mayo, dio la razón al Estado –quien alegaba que las citadas normas invadían su ámbito competencial– y bloqueó la posibilidad abierta por las antedichas normas autonómicas. Una crítica a esta discutible decisión del Alto Tribunal se puede leer en Juli PONCE SOLÉ, “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos”, <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>, consultado en abril de 2017.

88. El ejemplo más claro es la posibilidad de gravar las viviendas desocupadas, incrementando la cuota de IBI que se paga por las mismas.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: “[...] Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto [...]”.

Numerosos municipios se han mostrado proclives a la aplicación de este recargo y han estudiado cómo proceder a exigirlo; de momento, más de 200 lo contemplan en sus ordenanzas (*vid.* <http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do?path=/est2017/ordenanzasfiscales/&file=04401.px&type=pcaxis&L=0>, consultado en abril de 2017). No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia [*vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 14 de enero de 2010 (rec. 134/2008), la Sentencia 93/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 16 de febrero de 2015 (rec. 94/2014), la Sentencia 535/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 22 de julio de 2011 (rec. 373/2009), y la Sentencia 948/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 7 de noviembre de 2011 (rec. 15325/2010)], dicha vía –en los territorios no forales– se halla bloqueada por la inactividad de la Administración General del Estado; pues, para proceder a aplicar el citado recargo, es necesario el desarrollo reglamentario de su regulación por parte de dicha Administración. En concreto, es preciso que la misma proceda a la determinación de qué se entiende por vivienda desocupada; no pudiendo, en ningún caso, dicho concepto ser regulado por ordenanza municipal.

Sobre esta problemática, y, además, acerca de la posible existencia de un hecho imponible distinto al IBI y de si el citado recargo puede tener una naturaleza extrafiscal, *vid.* Manuel ALÍAS CANTÓN, “A vueltas con el recargo de hasta un 50 por cien en el IBI de las viviendas desocupadas”, *Revista digital CEMCI*, n.º 25, 2015.

Dentro del primer conjunto, se engloban: los sistemas de información (oficinas de atención a los afectados por desahucios)<sup>89</sup>, los sistemas de mediación (oficinas de intermediación con las entidades bancarias)<sup>90</sup> y los sistemas de intervención económica (entre los cuales se puede destacar el empleo de empresas municipales para el desarrollo de parques de viviendas en alquiler social mediante su adquisición voluntaria o forzosa, o la consecución de su cesión temporal)<sup>91</sup>. Se trata de medidas poco renovadoras, desde el punto de vista de la acción administrativa, pero con un alto grado de efectividad, siempre que se activen con una intensidad suficiente, para afrontar las dimensiones del problema, en el ámbito territorial de que se trate.

Por su parte, el segundo conjunto de medidas se dirige, específicamente, a frenar el encarecimiento de la vivienda, derivado de la irrupción de la fórmula de la economía colaborativa en el sector inmobiliario español. Estas disposiciones se pueden clasificar en dos subconjuntos: obstativas y paliativas, dependiendo de si con ellas los ayuntamientos pretenden frenar el desarrollo de este modelo económico o bien, tan solo, quieren limitar sus externalidades negativas.

Dentro de la serie de medidas obstativas, destacan dos tipos: las sancionatorias y las excluyentes.

Así, en primer lugar, se debe indicar que algunas Administraciones locales han optado por castigar a las plataformas tecnológicas, a través de las que se gestionan las reservas de alojamiento<sup>92</sup>. Esta opción, a la luz del marco legal vigente —el cual no ampara esta acción punitiva de las entidades locales—, tiene pocas posibilidades de alcanzar su objetivo último: frenar la expansión de este modelo de negocio<sup>93</sup>.

A su vez, otras corporaciones están explorando la posibilidad de limitar la actividad de estas plataformas, recurriendo a la modificación de las normas urbanísticas para prohibir, en diversas o en la totalidad de las zonas que integran su territorio, este uso turístico de los inmuebles destinados a viviendas<sup>94</sup>.

89. *Vid.*, por ejemplo, <http://www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-oficina-atencion-afectados-hipotecas-ayuntamiento-evita-mas-170-desahucios-20140217185927.html>, consultado en mayo de 2017.

90. *Vid.*, por ejemplo, <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Direcciones-y-telefonos/Oficina-de-Intermediacion-Hipotecaria?vgnextfmt=default&vgnextoid=498bacf13a77e410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=2bc2c8eb248fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>, consultado en mayo de 2017.

91. *Vid.*, por ejemplo, [http://economia.elpais.com/economia/2017/02/06/vivienda/1486397700\\_936832.html](http://economia.elpais.com/economia/2017/02/06/vivienda/1486397700_936832.html), consultado en mayo de 2017.

92. *Vid.* <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20161124/412132887490/barcelona-multa-airbnb-homeway-pisos-sin-licencia.html>, consultado en mayo de 2017.

93. *Vid.* [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/12/12/catalunya/1481565067\\_165957.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/12/12/catalunya/1481565067_165957.html), consultado en mayo de 2017.

94. Si esta medida no se plantea de forma radical, como la exclusión total de la posibilidad de usar una vivienda, localizada en un determinado sector, a través de las plataformas

Teniendo en cuenta la regulación, de raíz comunitaria, sobre la libertad de prestación de servicios, se puede aventurar que esta alternativa no tiene tampoco visos de constituir un sistema efectivo de lucha contra los problemas que plantea este nuevo modelo económico.

En el segundo subconjunto, el cual se inspira en una aproximación no directamente prohibicionista del sistema de la economía colaborativa en el sector inmobiliario, se enmarcan dos tipos de actuaciones diversas.

Por una parte, se encuentra el recurso al amparo de la normación autonómica<sup>95</sup>. Justamente, muchas corporaciones han optado por exigir e impulsar

---

tecnológicas de economía colaborativa, sino como una limitación de tal posibilidad, restringiéndola, sí podría ser lícita y útil. En este sentido, *vid.* la propuesta que a continuación se comenta sobre *Transferable Sharing Rights*.

95. En este ámbito, hay que destacar el reciente Decreto-ley 3/2017 de 4 de agosto, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, y de medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda en las Illes Balears. La justificación de esta norma, de acuerdo con su Exposición de Motivos, es la siguiente:

*Vistas las dificultades de la ciudadanía de acceso a la vivienda que en este momento se están dando en determinadas áreas de las Illes Balears, se hace necesario establecer un procedimiento regulado que permita declarar la emergencia en materia de vivienda para las zonas afectadas, en caso de que se acredite objetivamente esta situación de grave dificultad de acceso a la vivienda.*

*La aprobación de este Decreto-ley trata pues, también, de dar una respuesta a la situación y fija un mecanismo ágil que tendría que permitir adoptar medidas que establezcan una respuesta adecuada, proporcionada e inmediata a estas dificultades, mientras no se haya completado la tramitación de la ley reguladora de la vivienda en el ámbito de las Illes Balears. Esta declaración de emergencia en materia de vivienda posibilitará la aprobación de planes de acción específicos sobre las zonas más afectadas por esta necesidad de vivienda, que establecerán el conjunto de medidas más adecuadas para dar una respuesta adecuada a las dificultades que se identifiquen.*

En esencia, este propósito trata de alcanzarse con la regulación contenida en el artículo 3 de la citada norma, intitulado “Declaración de emergencia en materia de vivienda”, el cual preceptúa:

1. *El Consejo de Gobierno acordará la declaración de emergencia en materia de vivienda de un distrito, municipio o isla, si se verifican objetivamente graves dificultades de la ciudadanía en el acceso a la vivienda, las cuales pueden identificarse mediante alguno de los indicadores siguientes:*
  - a) *La relación entre el número de personas inscritas como demandantes de vivienda pública de alquiler y el total de viviendas públicas en régimen de alquiler del ámbito definido.*
  - b) *La relación entre los porcentajes de evolución de precios de alquiler o compra-venta de vivienda durante dos trimestres consecutivos y el porcentaje de variación del salario medio durante el mismo periodo.*
  - c) *La proporción entre el número de viviendas comercializadas turísticamente y el total de viviendas de este tipo construidas en el ámbito de la declaración.*
  - d) *La relación entre el porcentaje de crecimiento de las licencias turísticas y el porcentaje de variación de viviendas visadas durante un periodo equivalente.*
  - e) *El multiplicador del IPREM que puede suponer el alquiler mensual por metro cuadrado o el precio de compra por metro cuadrado en el ámbito de definición, siempre que se disponga de datos suficientes en este sentido.*

una regulación a nivel autonómico de este fenómeno. Respecto de las disciplinas autonómicas que, hasta el momento, se han aprobado en este ámbito, hay que señalar que estas no están resultando muy efectivas. Su aproximación tradicional al problema, basada en el establecimiento de instrumentos administrativos clásicos de intervención, consistentes en la imposición de exigentes requisitos técnicos para el ejercicio de la actividad –que pueden ser considerados injustificados, innecesarios o desproporcionados– y estrictos controles respecto de su cumplimiento, está chocando con el principio comunitario de libre competencia<sup>96</sup> y con la fuerte defensa del mismo que efectúa la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Así las cosas, el balance actual de la intervención autonómica se puede resumir destacando la anulación de algunas de estas normas y la impugnación de otras<sup>97</sup>. Se

- 
- f) *Cualquier otro que acredite de forma objetiva y suficiente la existencia de problemas de acceso a la vivienda para la población residente.*
2. *Reglamentariamente se tienen que concretar las condiciones objetivas de cada uno de estos indicadores.*
  3. *Corresponde a la consejería competente en materia de vivienda la tramitación del procedimiento de declaración de emergencia en materia de vivienda y tiene que acreditar que se tienen los requisitos y las condiciones establecidos legalmente y reglamentariamente. Es preceptivo el informe favorable del consejo insular y del ayuntamiento o ayuntamientos del ámbito de la zona de declaración, en aquello que afecte a las competencias respectivas. También se puede requerir informe a otras consejerías, si afecta a su ámbito competencial.*
  4. *Junto con la declaración de emergencia en materia de vivienda, el Consejo de Gobierno de las Illes Balears tiene que aprobar un plan de actuación que recoja las medidas concretas para hacer frente a la problemática identificada y que permita dar una respuesta adecuada a la ciudadanía, así como la duración mínima de la declaración y la periodicidad de los procesos de seguimiento necesarios para comprobar la efectividad de las medidas que se hayan adoptado.*
  5. *El plan de actuación establecerá las medidas extraordinarias relativas a ayudas económicas específicas para facilitar el acceso a la vivienda, la suspensión de nuevas comercializaciones de estancias turísticas en viviendas residenciales en tipologías de edificios plurifamiliares, y cualesquiera otras que se consideren oportunas para dar una respuesta proporcionada a la situación detectada, respetando en todo caso las competencias de las diferentes administraciones.*

96. *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, COM(2016) 356 final, y el estudio “Nuevos Modelos de Prestación de Servicios y la Economía Colaborativa”, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, <https://docs.google.com/document/d/1n65MjUaTmRLuZCqTllqyWvobVqreR-iAzzslmhxy2y0/edit>, consultado en mayo de 2017.

97. En este sentido, *vid.* la Sentencia n.º 291/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª, de 31 de mayo de 2016 (rec. 65/2015), y la Sentencia 41/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 21 de marzo de 2017 (rec. 94/2015).

*Vid.* también las impugnaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia del Decreto 12/2017, de 26 de enero, de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia y del Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León.

requiere, pues, llevar a cabo un enfoque más imaginativo del problema de la incidencia de la economía colaborativa en el sector inmobiliario, para que estas disposiciones lleguen a ser realmente eficaces. En este sentido, resultan muy interesantes las propuestas que formula la Autoridad Catalana de la Competencia en su informe *Transacciones entre iguales (P2P). Un paso adelante*<sup>98</sup>, las cuales se basan en crear un sistema de derechos de compartir transferibles –*Transferable Sharing Rights*<sup>99</sup>–, también conocido como CAT –*Cap-and-Trade*–<sup>100</sup>.

Por otra parte, en este segundo conjunto de actuaciones paliativas, se enmarca también la negociación directa con las plataformas tecnológicas para lograr una adaptación del servicio que estas prestan, la cual permita reducir sus externalidades negativas.

98. Cfr. [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant\\_DEF\\_es-vX.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant_DEF_es-vX.pdf), consultado en abril de 2017.

99. En concreto, este organismo basa su proyecto en el artículo de Stephen R. MILLER, publicado en octubre del año 2014, titulado “Sistemas de derechos de compartir transferibles. Un modelo teórico para regular Airbnb y el mercado de los alquileres de corta duración”. En el citado informe el plan a seguir se explica del siguiente modo:

*Esta propuesta se fundamenta en atribuir derechos a cada inmueble (de modo que en un primer momento todo el mundo tendría derecho a ejercer la actividad), pero se podrían establecer ciertas limitaciones tanto en relación con el nivel de actividad global (el número de días al año que se puede alquilar en el conjunto de la ciudad) como en relación a su ejercicio según zonas (el número de días en que se puede alquilar por cada barrio).*

*En el artículo se propone que una web del gobierno permita la conversión de los derechos en derechos efectivos, paso que requeriría compartir información y, a la vez, efectuar un pago, el cual podría actuar, aunque no se cita expresamente en el artículo, como un impuesto pigoviano que permitiera internalizar en esta actividad las externalidades negativas que eventualmente conlleva. La recaudación de este impuesto se podría destinar a mitigar las externalidades negativas provenientes de la actividad (los barrios que más recaudan son los que concentran más actividad de este tipo y, por lo tanto, donde se deberían destinar la mayor parte de los recursos obtenidos).*

*Adicionalmente, se contempla la posibilidad de transmitir estos derechos, por lo que una vez superado el límite de días de alquiler permitido en una determinada zona, los titulares de derechos de aquella zona que aún no los hubieran convertido los podrían vender a aquellos propietarios de viviendas de zonas donde aún se permitiera la actividad.*

*Una de las principales virtudes de este mecanismo, a pesar de su dificultad de implantación práctica, es que permite su actualización a tiempo real (así, en un momento concreto es posible que se necesite únicamente un derecho para poder alquilar y, posteriormente, si la zona se satura, se exijan más o directamente se impida la conversión del derecho). Esta característica aporta una proporcionalidad de naturaleza dinámica.*

([http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant\\_DEF\\_es-vX.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant_DEF_es-vX.pdf), consultado en abril de 2017).

100. Una valoración sobre las implicaciones y dificultades de implantar este modelo se puede ver en Mariola RODRÍGUEZ FONT, “La regulació de l’allotjament col·laboratiu a Catalunya: anàlisi de les propostes de l’Autoritat Catalana de la Competència”, *Revista catalana de dret públic*, n.º 53, 2016, pp. 163-181.

Así, en línea con las modernas concepciones del derecho administrativo, según las que no toda la actividad administrativa se ha de reconducir a los modelos de actuación unilateral de la Administración, algunas corporaciones locales, al amparo de los títulos competenciales que la LBRL y la normativa autonómica les reconocen, han abierto canales de diálogo con las plataformas que gestionan este sistema de economía colaborativa inmobiliaria, para lograr definir un modelo de negocio que satisfaga tanto los intereses particulares de los propietarios/plataformas como los intereses públicos (garantía del derecho de acceso a una vivienda) y colectivos (no saturación de barrios) en juego<sup>101</sup>. En este sentido, ya han actuado algunas ciudades europeas, como, por ejemplo, Ámsterdam, que ha llegado a un acuerdo con Airbnb<sup>102</sup>.

Desde la perspectiva de la garantía del derecho a una vivienda digna, cabría que los convenios entre los ayuntamientos y las citadas plataformas tecnológicas, tomando como referencia algunas experiencias norteamericanas y centroeuropeas<sup>103</sup>, estableciesen todas o algunas de las siguientes reglas<sup>104</sup>:

– La exigencia de que solo accedan a las plataformas inmuebles que constituyan la residencia habitual del particular arrendador<sup>105</sup>. Esta limitación es totalmente acorde con la filosofía y el sentido último de la economía colaborativa. El particular, con el arrendamiento de parte de su residencia, obtiene unos ingresos extra que puede destinar al pago de su hipoteca o que puede emplear como coadyuvante en el pago del alquiler –de modo que, en consecuencia, incluso se favorece el sostenimiento del derecho a la vivienda–, pero no genera un mercado paralelo y desregulado de propietarios de segundas

101. Recientemente, en mayo de 2017, en esta línea se ha manifestado el Ayuntamiento de Madrid. *Vid.* “El Ayuntamiento de Madrid quiere pactar con Airbnb una tasa por el alquiler de pisos turísticos”, <http://www.expansion.com/empresas/transporte/2017/05/04/590b2d46ca4741c47a8b4652.html>, consultado en mayo de 2017.

102. *Vid.* <http://www.iamsterdam.com/en/media-centre/city-hall/press-releases/2014-press-room/amsterdam-airbnb-agreement>, consultado en abril de 2017. Dentro del clausulado de este acuerdo, cabe destacar las condiciones a las que somete esta actividad (la vivienda que se alquila debe ser la vivienda principal del particular arrendador y cada vivienda no puede ser alquilada por más de 60 días al año, a un máximo de cuatro personas) y la obligación de la plataforma de recaudar para la ciudad una tasa turística del 5 % del importe de las reservas.

103. *Vid.* [http://www.eldiario.es/economia/medidas-tomando-ciudades-alquileres\\_0\\_635536860.html](http://www.eldiario.es/economia/medidas-tomando-ciudades-alquileres_0_635536860.html), consultado en abril de 2017.

104. El contenido de estos posibles negocios bilaterales no se agota en estas cláusulas, pues los mismos son también el vehículo adecuado para minimizar otras externalidades negativas de esta actividad, como son las molestias a los vecinos.

105. Esta condición, además del acuerdo de Ámsterdam antes comentado, se puede ver en la normativa de la ciudad de Nueva York ([http://www.cerodosbe.com/es/alojamiento/apartamentos/el-horrible-fin-de-semana-de-airbnb\\_18802\\_102.html](http://www.cerodosbe.com/es/alojamiento/apartamentos/el-horrible-fin-de-semana-de-airbnb_18802_102.html), consultado en abril de 2017).

No obstante, en ella, se permite el alquiler de apartamentos por un tiempo inferior a 30 días anuales cuando el propietario no se encuentra en la vivienda.

viviendas que obtienen beneficios, operando como hoteleros, sin serlo y sin cumplir las normativas vigentes.

En aras de lograr un acuerdo, se podría proponer fijar la antedicha prohibición, con carácter general, pero permitir un número de días (por ejemplo, 30, que coincide con el período vacacional estándar) en el que se puedan arrendar viviendas que no constituyan viviendas habituales, o que, constituyéndolo, durante ese período no se hallen en ellas sus inquilinos permanentes.

No obstante lo dicho, es importante destacar que esta condición, si se tratase de imponer de forma coactiva, sin duda plantearía problemas, desde la óptica de la libre competencia, vista la orientación de nuestros órganos de defensa de la misma<sup>106</sup>. Ahora bien, si esta restricción se asume, de modo voluntario, por los operadores (las plataformas tecnológicas) en un acuerdo con la Administración local interesada, que defina el modelo de negocio en una concreta zona geográfica, nada se podría objetar a la misma.

– La limitación del número de días, en cómputo anual, que se puede arrendar cada vivienda a través de plataformas tecnológicas. Este plazo se podría mover, a la luz de la experiencia de otros sistemas jurídicos, en una horquilla de entre 60 y 120 días por año. El cumplimiento de esta cláusula puede ser problemático, en la medida en que la misma vivienda se puede ofertar en diferentes plataformas. No obstante, tal problema no es irresoluble, ya que se puede pactar que las plataformas establezcan los oportunos mecanismos de control, verificación y corrección.

– La posibilidad de que la plataforma recaude para el municipio una tasa turística, como la existente para las pernoctaciones en hoteles –obviamente, con el oportuno respaldo de la legislación autonómica en esta materia–. Los importes obtenidos con esta tasa se podrían destinar a paliar las externalidades negativas del modelo: invirtiendo en la promoción social de la vivienda (por ejemplo, incrementando el parque de viviendas de titularidad pública destinado a alquiler social, dotando ayudas económicas para el pago de rentas, etc.) y reforzando servicios en las zonas con mayor concentración de estas residencias.

### 3.2.2

#### **La garantía de los suministros esenciales en las viviendas: la lucha contra la pobreza energética**

El derecho a una vivienda digna no se agota en el acceso y la permanencia en un inmueble destinado a residencia, sino que el mismo se extiende a que esta

---

106. *Vid. supra.*

cuenta con los suministros esenciales para llevar una vida decorosa, entre los cuales destacan la energía y el agua.

Actualmente, en nuestro país, muchas familias no pueden afrontar, o lo hacen con grandes dificultades, el costearse el suministro de energía, y esto las coloca en situación de pobreza energética<sup>107</sup>.

Ante esta situación, y debido a la presión social, canalizada por las nuevas fuerzas políticas, el Estado ha adoptado, y ampliado en repetidas ocasiones, medidas contra la pobreza energética, como el bono social, aplicable en el sector de la energía eléctrica<sup>108</sup>. No obstante, algunas comunida-

---

107. Puede decirse que una unidad familiar está en situación de pobreza energética cuando es incapaz de pagar una cantidad de servicios de la energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas, y/o cuando se ve obligada a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda. (cfr: <http://www.cienciasambientales.org.es/docpublico/pobrezaenergetica/Ficha1.pdf>, consultado en mayo de 2017).

En línea con esta definición, los dos criterios utilizados, con mayor frecuencia, para determinar si una unidad familiar se encuentra en situación de pobreza energética, son los siguientes:

- Que la unidad familiar sea incapaz de mantener una temperatura adecuada en la vivienda en invierno. Según este criterio, y de acuerdo con los datos del último informe de la Asociación de Ciencias Ambientales, en 2014, había 5,1 millones de personas en situación de pobreza energética en España.
- Que más del 10 % de los ingresos de la unidad familiar se dediquen al pago del consumo de energía doméstico (principalmente electricidad, calefacción y agua caliente) (“Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética”, *Informe de la Asociación de Ciencias Ambientales*, abril de 2016).

108. Este bono social consiste en un descuento que los comercializadores de referencia deben aplicar a los consumidores vulnerables que hayan solicitado la aplicación del mismo, en la medida en que cumplen con los requisitos personales, familiares y económicos que reglamentariamente se determinan, de acuerdo con lo previsto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, modificada por el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

Actualmente, se halla en elaboración un nuevo modelo de bono social. De acuerdo con este, la combinación de determinados umbrales de renta, establecidos mediante el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, con otras circunstancias personales o socioeconómicas, daría lugar a la aplicación de diferentes bonos, para las distintas tipologías de hogares vulnerables.

Por último, respecto de este sistema, es necesario destacar que la financiación del mismo ha sido objeto de una fuerte controversia jurídica. Inicialmente, de conformidad con el diseño gubernamental del modelo, solo las principales suministradoras debían asumir el coste total; en consecuencia, tras la reclamación de estas por la discriminación que implicaba tal configuración del bono social, el Tribunal Supremo anuló el mismo. Así, actualmente, se está implementando un nuevo sistema en el que los costes del bono social corren a cargo de todas las entidades comercializadoras de electricidad.

Sobre este tema, *vid.* Íñigo DEL GUAYO CASTIELLA, “Pobreza energética, clientes vulnerables y bono social”, *Cuadernos de energía*, n.º 50, 2016, pp. 74-81, y Blanca LOZANO CUTANDA, “El Tribunal Supremo inaplica el sistema de financiación del bono social por incumplimiento (reiterado) del derecho de la Unión Europea”, *Diario La Ley*, n.º 8873, 2016.

des autónomas, ante la insuficiencia del citado sistema, como Cataluña<sup>109</sup> y Aragón<sup>110</sup>, han reaccionado, por su parte, dictando también sendas leyes para atajar la pobreza energética, aunque, en algunos puntos, esta intervención autonómica se ha visto matizada por el Estado, quien, aduciendo una invasión competencial, ha forzado una reinterpretación del contenido de algunas de estas normas.

En este ámbito, el papel que, naturalmente, corresponde a los ayuntamientos es el de colaborar en la aplicación de esas disciplinas<sup>111</sup>. Así, las soli-

---

109. *Vid.* la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. En particular, en su artículo 6, se dispone:

1. *Las Administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con el artículo 5.10, mientras dure dicha situación. En el caso del gas, el derecho de acceso únicamente se garantiza si el edificio afectado dispone de este tipo de suministro.*
2. *Debe establecerse, como principio de precaución, un protocolo obligado de comunicación a los servicios sociales y de intervención de estos servicios previamente a la concesión de las ayudas necesarias para evitar los cortes de suministro, en los casos de impago por falta de recursos económicos de las familias afectadas.*
3. *Las Administraciones públicas deben establecer los acuerdos o convenios necesarios con las compañías de suministro de agua potable, de gas y de electricidad para garantizar que concedan ayudas a fondo perdido a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial o les apliquen descuentos muy notables en el coste de los consumos mínimos.*
4. *Para que se aplique el principio de precaución establecido por el apartado 2, cuando la empresa suministradora tenga que realizar un corte de suministro debe solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad familiar se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial determinadas por el artículo 5.10. En el supuesto de que se cumplan estos requisitos deben garantizarse los suministros básicos de acuerdo con lo establecido por el apartado 1 y deben aplicarse las ayudas necesarias establecidas por el apartado 3 para no generar deuda alguna a la persona o la unidad familiar.*
5. *La empresa suministradora debe informar, en cualquier aviso o comunicación que haga referencia a la falta de pago del servicio, de los derechos relativos a la pobreza energética establecidos por la presente Ley, de acuerdo con lo establecido por el artículo 17.6 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.*

Para la correcta inteligencia de este precepto se debe consultar la Resolución de 30 de octubre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

110. *Vid.* la Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón. Es especialmente interesante la lectura de su preámbulo, donde se ponen de manifiesto las deficiencias y limitaciones del sistema estatal de lucha contra la pobreza energética.

111. Incluso mediante la imposición de sanciones, por ejemplo, al amparo de las competencias en materia de consumo que pueden tener los municipios. *Vid.* [http://www.eldiario.es/catalunya/Sabadell-empresas-electricas-vulnerar-energetica\\_0\\_645336154.html](http://www.eldiario.es/catalunya/Sabadell-empresas-electricas-vulnerar-energetica_0_645336154.html), consultado en mayo de 2017.

citades de informes sobre la situación de los hogares, la gestión de las ayudas para el pago de suministros, etc., deberían canalizarse a través de los servicios sociales municipales<sup>112</sup>. Además, y en ejercicio de sus competencias propias, reconocidas tanto por la normativa básica estatal como por la normativa de desarrollo y sectorial autonómica, los municipios deben reforzar estas políticas allí donde las mismas se demuestren insuficientes o no existan<sup>113</sup>.

Por otro lado, en este campo, algún ayuntamiento, como el de Barcelona, ha intentado una nueva vía para atajar esta situación: el emplear la contratación pública para luchar contra la pobreza energética, apelando a las cláusulas sociales que se pueden incorporar en los contratos públicos<sup>114</sup>. Así, la antedicha corporación tomó la decisión de licitar un contrato cuyo objeto abarcaba no solo el suministro de energía eléctrica al citado ente, en todas sus instalaciones y servicios, sino también la disminución de las situaciones de pobreza energética. En aras de la consecución de este segundo objetivo, el municipio introdujo en los pliegos de cláusulas administrativas particulares una cláusula de naturaleza social, que establecía como condición especial de ejecución del contrato que la entidad que resultase adjudicataria del contrato debería firmar un convenio con el Ayuntamiento, para instrumentar un sistema de descuentos y subvenciones a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad energética, según lo dispuesto en la normativa autonómica de lucha contra la pobreza energética. Las comercializadoras de electricidad recurrieron el anuncio y los pliegos del citado contrato ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector

---

112. En este sentido cabe destacar los artículos 11 y 12 de la antedicha Ley aragonesa, que, respectivamente, establecen:

*Artículo 11. Tramitación ante las entidades locales*

*Las entidades locales pondrán a disposición de los ciudadanos los medios necesarios para que estos puedan solicitar las ayudas, así como otras medidas dispuestas en esta Ley de manera presencial, sin perjuicio de que se puedan habilitar los medios para solicitarla telemáticamente.*

*Artículo 12. Colaboración entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales*

*La Comunidad Autónoma de Aragón y las Administraciones locales establecerán los canales de colaboración y comunicación oportunos para la tramitación de las solicitudes y demás obligaciones establecidas en esta Ley. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Aragón establecerá con las entidades locales competentes los convenios de colaboración pertinentes para que estas puedan afrontar sus costes.*

113. Se enmarca aquí la posible creación de empresas generadoras de energía eléctrica; *vid.* <http://www.lavanguardia.com/natural/20170331/421317802382/electricas-privadas.html>, consultado en mayo de 2017.

114. *Vid.*, sobre esta cuestión, Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, “Cláusulas sociales y contratación pública”, *Diario La Ley*, n.º 8766, 2016; Carlos AYMERICH CANO y Antonio Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, “El tratamiento de las cláusulas sociales en la normativa reguladora de la contratación pública: en particular las cláusulas sociales como criterio de adjudicación de los contratos”, *El Derecho Administrativo en perspectiva*, vol. 2, RAP, Buenos Aires, 2014, pp. 33-52.

Público, el cual zanjó la controversia con su Resolución 44/2017, de 1 de marzo<sup>115</sup>. De acuerdo con este órgano, la definición del objeto del contrato, contenida en los pliegos impugnados, no se acomodaba a lo dispuesto en el artículo 9 del TRLCSP, que tipifica los contratos de suministro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.8 de la Directiva 2014/24/UE. En opinión del Tribunal, se extendió, de forma injustificable, el objeto del contrato para dar cobertura a la cláusula social; pues no existe conexión alguna entre el suministro de energía eléctrica a las instalaciones municipales y la lucha contra la pobreza energética, que es el fin de la cláusula social que se incorpora. Resalta el Tribunal, en este sentido, que la ejecución de la cláusula social ha de realizarse por el licitador seleccionado dentro del mismo suministro que realiza a la Administración contratante. No existiendo, por lo tanto, a juicio del Tribunal, vinculación entre el objeto del contrato y la cláusula social –además de que este órgano la tachó de excesivamente indeterminada–, este anuló el procedimiento<sup>116</sup>.

Más allá de que se puedan compartir o no el planteamiento y todas las argumentaciones del Tribunal, lo que queda de manifiesto con esta Resolución, sin duda alguna, es la excesiva complejidad técnica que implica esta vía, como instrumento para la lucha contra la pobreza energética. Quizás, en este ámbito, no sea oportuno el empleo de las cláusulas sociales, tal y como ahora están configuradas, mientras que su utilización sí será posible, sin grandes dificultades, como se verá, en la lucha contra el desempleo.

Finalmente, en este campo, y en relación con el suministro de agua, se debe señalar que los ayuntamientos pueden garantizar el mismo, empleando sus potestades administrativas, en particular, la tarifaria, y, de ser el caso, llegando a acuerdos con las entidades encargadas de la gestión de este servicio público para adoptar medidas que eviten el corte de este suministro<sup>117</sup>.

115. El texto completo de esta resolución se puede encontrar en: [http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-daactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contractes-del-sector-public/content/oarcc/tribunal\\_resolucions/2017/Resolucio-num.-44\\_2017.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-daactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contractes-del-sector-public/content/oarcc/tribunal_resolucions/2017/Resolucio-num.-44_2017.pdf), consultado en abril de 2017.

116. Un amplio comentario de esta Resolución se puede leer en: <http://pedrocorvinosabogado.es/contratacion-del-suministro-electrico-los-ayuntamientos-pobreza-energetica/>, consultado en abril de 2017.

117. *Vid.*, porejemplo: <http://www.laregion.es/articulo/ourense/concello-viaqua-lucharan-mano-pobreza-economica-vulnerabilidad-economica/20170519114119709525.html>, consultado en mayo de 2017.

### 3.2.3

#### **El fomento del empleo de calidad, en particular, respecto de uno de los colectivos más vulnerables: los parados de larga duración**

La Gran Recesión en España, como se ha indicado, ha dejado como secuela una altísima tasa de paro. Ahora bien, no todos los estados de desocupación presentan la misma gravedad, atendiendo a su repercusión, a las diferentes circunstancias individuales, y a las medidas que han de implementar los poderes públicos para atajarlos.

El parámetro por el que se gradúa la gravedad de las situaciones de desempleo es su duración. Así, existen tres categorías consolidadas: parados de corta duración, en la cual se incluyen a todas aquellas personas cuya situación de desocupación es inferior a un año; parados de larga duración, si dicho estado es igual o superior a un año, y parados de muy larga duración, si este es igual o superior a dos años.

La diferencia, a nivel individual, entre estas situaciones se halla en la protección de la que gozan los desempleados: una persona en paro de corta duración suele tener derecho a la prestación por desempleo, con lo cual cubre sus necesidades vitales; por su parte, una persona en situación de paro de larga duración, puede tener acceso a prestaciones no contributivas que paliar, en cierta medida, su situación, mientras que las personas en paro de muy larga duración, generalmente, ya no cuentan con ningún apoyo oficial, por haber agotado todos los recursos del sistema.

Atendiendo a los datos del Informe FEDEA, las tres categorías alcanzaron máximos absolutos durante la Gran Recesión. Pero su comportamiento es diferente, cuando se encara la recta final de la misma: el desempleo de corta duración disminuye de forma casi continua, mientras que el desempleo de muy larga duración continúa creciendo<sup>118</sup>.

Esto indica que, además de las políticas genéricas de lucha contra el desempleo, se deben implementar políticas específicas de lucha contra el desempleo de larga o muy larga duración, puesto que este no se reduce, significativamente, con la activación de las primeras.

Además de colaborar en la gestión de las disposiciones que se tomen a nivel europeo, estatal o autonómico, los municipios pueden y deben actuar sus competencias propias, reconocidas por la normativa básica estatal y de desarrollo y sectorial autonómica, para contribuir a paliar y solventar este grave problema social, sobre todo en el ámbito de los parados de muy larga duración.

---

118. Cfr. *El legado de la crisis: El mercado de trabajo español y las secuelas de la gran recesión*, <http://www.fedea.net/nsaw/descargas/NSAW01es.pdf>, consultado en abril de 2017.

En este sentido, cabe apuntar tres medidas que pueden implementar los entes locales:

1. La implantación de rentas sociales municipales

Los ayuntamientos pueden implantar rentas sociales municipales con el doble objetivo de que ningún parado quede fuera del sistema de protección público, globalmente considerado, y de que dicho sistema garantice, en todo caso, la posibilidad de vivir con decoro. La labor de las entidades locales, en consecuencia, es la de complementar la asistencia social estatal y autonómica en los dos siguientes supuestos: En primer lugar, en aquellas ocasiones en las que algunas personas quedan excluidas del antedicho sistema, en los términos configurados a nivel estatal o autonómico, pese a no tener trabajo. Esto puede suceder bien porque han agotado los períodos máximos fijados en él o bien por la imposibilidad de cumplir los requisitos de acceso al mismo, los cuales pueden llegar a ser extremadamente duros (como, por ejemplo, cuando se fija, como condición, la exigencia de carecer de todo tipo de ingreso o patrimonio).

Por otro lado, en segundo lugar, en aquellos supuestos en los que los ciudadanos, como consecuencia de la percepción de unos magros ingresos, por el desarrollo de trabajos de escasa calidad, no pueden solicitar una prestación estatal o autonómica. En estas circunstancias, aunque la retribución que obtienen les impide obtener ayudas estatales o autonómicas, esta es claramente insuficiente para llevar una existencia digna, de tal modo que se hallan en situación de pobreza y riesgo de exclusión social, y necesitan, claramente, apoyo público para llevar una vida decorosa<sup>119</sup>.

2. La inclusión de cláusulas sociales en los contratos municipales

Así, a la hora de seleccionar las empresas que trabajen para los municipios, estos tendrán que tener en cuenta los compromisos ofertados por las mismas en relación con la creación de empleo para personas con dificultad de acceso al mercado laboral –personas receptoras de rentas de inserción, personas sin hogar en proceso de acompañamiento, jóvenes mayores de 18 años previamente tutelados por la comunidad autónoma, mujeres víctimas de violencia machista o desempleados de larga duración—<sup>120</sup>.

119. Así se ha hecho, por ejemplo, en A Coruña y Santiago de Compostela. *Vid.* [http://www.eldiario.es/galicia/politica/sociales-municipales-apuesta-iniciativa-politica\\_0\\_570093247.html](http://www.eldiario.es/galicia/politica/sociales-municipales-apuesta-iniciativa-politica_0_570093247.html), consultado en abril de 2017.

120. En este sentido, se pueden analizar, entre otras muchas, las iniciativas del Ayuntamiento de Lorca ([http://cadenaser.com/emisora/2017/03/15/radio\\_murcia/1489583264\\_584724.html](http://cadenaser.com/emisora/2017/03/15/radio_murcia/1489583264_584724.html),

### 3. La gestión a nivel local de las acciones de formación

Dentro de los servicios sociales municipales, deberían crearse unidades interdisciplinarias especializadas en la atención a los parados, especialmente de larga duración.

Dichas unidades se encargarían de la gestión de todas las ayudas y políticas relativas a este grupo, previas las correspondientes delegaciones, en esta materia, a los entes locales, por parte de las otras Administraciones con competencias en este ámbito.

En especial, estas unidades deberían ocuparse del diseño de itinerarios individuales para la inserción, ya que se ha demostrado que el trabajar directamente con las personas afectadas en su confección facilita la consecución de resultados positivos<sup>121</sup>.

## 4

### Epílogo

Al abordar los retos de los servicios sociales municipales, se debe partir de una premisa: la superación de la Gran Recesión –que se puede constatar, por ejemplo, en el crecimiento del PIB– no va a traer consigo, directa y automáticamente, la reducción, de una forma significativa, del gran número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social que aquella ha provocado.

Junto a la consolidación de la recuperación económica, en consecuencia, un objetivo esencial de los poderes públicos, en este período, ha de ser el impulso de las políticas sociales, dirigido a incrementar la cohesión social, evitando la “cronificación” de situaciones de pobreza y graves privaciones, tal y como, por otra parte, demanda la sociedad. En España, antes de la crisis ya existía un problema estructural de cohesión, que se ha agravado durante este decenio; por ello el fortalecimiento de la misma debe ser una prioridad, so pena de una fractura social que dañe, irreversiblemente, nuestra comunidad democrática.

En esta línea, en primer lugar, y de conformidad con lo expuesto antes, corresponde a los municipios un papel central. Su acreditada buena gestión y la eficacia que se logra con la implementación de estas políticas, en el nivel más próximo a los destinatarios de las mismas, hacen de ellos los gestores óptimos.

---

consultado en abril de 2017) o del de Valencia (<http://www.lavanguardia.com/local/valencia/20160415/401130095419/los-nuevos-contratos-municipales-incluiran-clausulas-sociales-y-linguisticas.html>, consultado en abril de 2017).

121. *Vid.* <http://www.fedea.net/la-reinsercion-de-los-parados-de-larga-duracion-es-posible-la-clave-esta-en-la-atencion-individualizada-y-unas-politicas-activas-de-empleo-bien-disenadas/>, consultado en abril de 2017.

En segundo lugar, esto implica para las Administraciones autonómicas y estatal no solo respetar las competencias y actividades desarrolladas por los mismos antes de la entrada en vigor de la malhadada LRSAL, sino, sobre todo, el atribuir, transferir o delegar más facultades en los ayuntamientos en este ámbito, canalizando a través de los mismos todas las actuaciones que sea posible. Correlativamente, además, dichas Administraciones han de dotar a los ayuntamientos de los medios necesarios para el ejercicio de esas funciones, y, además, han de permitirles invertir sus recursos propios en políticas sociales; se les debe autorizar a destinar su superávit para alcanzar el objetivo de mejorar la cohesión social.<sup>a</sup>

En tercer lugar, las corporaciones locales, a su vez, han de proseguir con su labor constante de detección de las necesidades sociales, impulsando la adopción de medidas allí donde sea necesario; en consecuencia, deben continuar mejorando en el campo de la innovación y de la participación social.